



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO



FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

“ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA ANUAL DE INCENTIVOS (PAI) DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO, 2013 – 2014”

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
**LICENCIADA EN CIENCIAS POLÍTICAS
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

PRESENTA:

MAYRA CYNTHIA MARTÍNEZ MERCADO

DIRECTOR:

DR. RAMIRO MEDRANO GONZÁLEZ

Toluca, México, septiembre de 2015.

ÍNDICE

Introducción	4
Capítulo 1. Breve descripción de la literatura especializada	9
1.1. Los enfoques neoinstitucional y organizacional en la administración pública	10
1.2. Algunos conceptos relevantes sobre administración pública	26
Capítulo 2. Descripción del Programa Anual de Incentivos	29
2.1 Consejo Estatal de Fomento Económico y Competitividad (CEFEC)	29
2.2 Coordinación de Fomento Económico y Competitividad (COFEC)	33
2.3 Definición y objetivos del Programa Anual de Incentivos (PAI)	35
2.4 Procedimiento para la elaboración del Programa Anual de Incentivos	36
2.5 Versiones del Programa Anual de Incentivos	38
2.6 Conclusiones parciales	42
Capítulo 3. Interpretación de resultados	44
3.1 Resultados obtenidos de la aplicación de los cuestionarios	45
3.2 Información general de los enlaces	56
3.3. Conclusiones parciales	59
Conclusiones	61
Anexos	66
Bibliografía	69

Introducción

Esta investigación explora la implementación del Programa Anual de Incentivos del Gobierno del Estado de México, de los años 2013 y 2014. Se trata de un programa de reciente creación que, por su naturaleza de vinculación directa con los empresarios, es necesario saber cómo están organizadas las Secretarías del Gobierno del Estado de México, para conocer sus formas de implementación en cuanto a actores que intervienen y los diferentes recursos con los que disponen.

La administración pública en diversos estudios ha sido analizada desde un sinnúmero de enfoques teóricos, sin duda el fin último de los mismos, es el impacto, los efectos y los resultados de su actividad en la sociedad, logrando y concentrando sus objetivos, mediante la vinculación permanente con la sociedad en general.

La presente investigación tiene como objeto de estudio el Programa Anual de Incentivos del Gobierno del Estado de México, de los años 2013 y 2014, considerando los factores que inciden tanto en su integración como su implementación. Las diferentes instituciones de la administración pública requieren de contar con una serie de recursos que debidamente organizados y coordinados contribuyen a la optimización tanto de los procesos administrativos como del cumplimiento de las funciones de cada Dependencia.

Las preguntas de investigación que guiaron este trabajo fueron las siguientes: ¿Qué factores determinan la integración e implementación del Programa Anual de Incentivos del Gobierno del Estado de México de los años 2013 y 2014? ¿Cómo participan y cómo se vinculan los servidores públicos en la toma de decisiones? ¿De qué tipo de recursos disponen para lograr sus objetivos?; mismas que responderemos al final de la presente investigación, en el apartado de conclusiones.

Considerando como hipótesis, la siguiente: En general, la integración e implementación de un programa gubernamental nuevo como el Programa Anual de Incentivos, tiene sus principales problemas en la debilidad de sus recursos humanos no profesionalizados; la cual podremos afirmar o rectificar al final de la investigación.

Se consideró relevante esta investigación, pues da oportunidad para reflexionar académicamente sobre el conjunto de programas y acciones de más de la mitad de Secretarías del Gobierno del Estado de México, enfocados al desarrollo económico; además de que es una sola Dependencia, la Coordinación de Fomento Económico y Competitividad (COFEC), como Secretaría Técnica del Consejo Estatal de Fomento Económico y Competitividad (CEFEC), quien se encarga de coordinar los esfuerzos de las mismas.

Se proyectó que el presente trabajo de investigación, fuera un producto para consulta académica pero también para los profesionales de la administración pública, es decir, los servidores públicos, que estén interesados en investigar y/o conocer otro campo de la administración pública estatal; además de que pretende ser pionero en investigar las ventajas y desventajas de la integración e implementación del Programa Anual de Incentivos del Gobierno del Estado de México.

Inciden varios factores al integrar e implementar el Programa Anual de Incentivos, desde el uso de procedimientos consuetudinarios, la falta de información al respecto, hasta la confusión de las normas plasmadas en documentos oficiales. Frente a estos factores resulta relevante saber cómo los funcionarios públicos en acción resuelven tales dificultades permitiendo implementar el programa, cuyas condiciones quizá son semejantes en otro tipo de programas gubernamentales.

Los titulares y funcionarios públicos que fungen como enlace entre la Coordinación de Fomento Económico y Competitividad desarrollan una actividad trascendental en la aportación de propuestas de programas, obras y acciones susceptibles de integrar el PAI de cada año, ya que depende de su interés y conocimiento referente al tema es su participación en la integración e implementación del PAI; las ideas anteriores, serán desarrolladas extensamente en los siguientes capítulos de la presente investigación.

Por otro lado, es conveniente señalar que diversas investigaciones sobre administración pública, se han desarrollado en torno al estudio de la administración pública del Estado de México, por citar algunos ejemplos “Administración Pública del Estado de México. Aparato público y sociedad, poder y cambio, desarrollo y prospectiva 1824-1992”, escrito por Santiago Velasco Monroy en 1993; “El proceso histórico de redimensionamiento de la Administración Pública Descentralizada en México. El caso del Estado de México, 1990-

1993”, escrito por Refugio González Valdés; “La evolución de la Administración Pública del trabajo en el Estado de México” por Alexander Naime; “La acción de fomento de la administración pública del Estado de México en materia de productividad y calidad como factor para elevar la competitividad en su aparato productivo” escrito por Hilda Tinoco Sánchez; entre otros; así mismo a los programas que desarrolla en favor de diversos sectores de la sociedad en general, en este sentido, el presente trabajo, tiene los siguientes objetivos generales:

- Identificar las variables que inciden en la integración e implementación del Programa Anual de Incentivos;
- Señalar las atribuciones del Consejo Estatal de Fomento Económico y Competitividad, así como de la Coordinación de Fomento Económico y Competitividad del Gobierno del Estado de México en referencia al objeto de estudio ; y
- Conocer y analizar las experiencias institucionales de los servidores públicos que han implementado directa e indirectamente el PAI lo que nos aportaría información relevante para saber de los recursos institucionales que disponen.

Respecto de las técnicas de investigación para explorar nuestro objeto de estudio fueron la documental y las entrevistas estructuradas. En el primer caso se consideró como principal fuente de información el Programa Anual de Incentivos del Gobierno del Estado de México del año 2013 y 2014, así como la Ley de Fomento Económico para el Estado de México, las actas de sesiones anteriores del Consejo Estatal de Fomento Económico y Competitividad. Respecto de la segunda, las entrevistas estructuradas, se aplicaron cuestionarios a funcionarios públicos de diferentes secretarías que implementan el PAI, mismos que han estado de manera directa e indirecta en la operación de este programa con apenas tres años de implementación. Cabe enfatizar que NO entrevistamos a los beneficiarios del programa porque no era el objetivo de esta investigación; más que evaluación ex post a partir de percepciones valorativas de los empresarios nos interesó saber cómo se implementó el programa organizacionalmente desde el Gobierno del Estado de México. Por tanto la presente investigación también es de carácter cualitativo, debido a que se harán descripciones de las características de nuestro objeto de estudio.

Al recabar la experiencia de los servidores públicos que han participado de manera directa en la elaboración del PAI 2013 y/o 2014, se diseñó el cuestionario, como técnica para obtener información de forma anónima de 13 servidores públicos de diversos niveles y rangos de las Secretarías del Gobierno del Estado de México; dichos cuestionarios fueron aplicados en los meses de septiembre y octubre de 2014.

También se consideró que de acuerdo a las responsabilidades laborales de cada servidor público, sería más práctico para ellos poder participar con su experiencia anónima llenando del cuestionario.

El cuestionario se diseñó al inicio de la investigación, sin embargo, sobre el desarrollo de la misma, se consideró conveniente que sólo se interpretarían 7 de las 14 preguntas que contenía el cuestionario, ya que los resultados podrían arrojar datos más precisos sobre la implementación del Programa Anual de Incentivos del Gobierno del Estado de México.

La **estructura de la investigación** es la siguiente: en el **capítulo 1**. “Breve descripción de la literatura especializada”, donde se retoma la Teoría de la Organización y el Neoinstitucionalismo, la primera, se consideró relevante, debido a sus aportaciones en referencia a los conceptos de estrategia y estructura, ya que ambos, constituyen apartados de acción política, mientras que el estado es promotor y facilitador de la participación económica de la sociedad, otorgando garantías mediante una administración eficiente; considerando la participación de la sociedad en la gestión de lo público suponiendo una amplia identificación de ésta con el estado, mediante la promoción de un sentimiento de pertenencia bajo esquemas de cooperación y corresponsabilidad. Por otro se consideraron relevantes las aportaciones del neoinstitucionalismo, para nuestro objeto de estudio, ya que considera que las instituciones son restricciones que los agentes sociales crean con la finalidad delimitar las reglas del juego de cada sociedad para estructurar intercambios económicos, sociales y políticos; asimismo contempla los conceptos de motivación, conducta humana, desarrollo potencial, cultura e incentivos sociales.

En el **capítulo 2**. “Descripción del Programa Anual de Incentivos” se aborda nuestro objeto de estudio es necesario mencionar a todos los actores que intervienen en él, señalando al Consejo Estatal de Fomento Económico y Competitividad y a la Coordinación de Fomento Económico y Competitividad, como los principales dependencias que se encargan de

integrar, elaborar y dar seguimiento al Programa Anual de Incentivos (PAI) del Gobierno del Estado de México; considerando las versiones de los años 2013 y 2014 para identificar la definición, objetivos y procedimiento para la elaboración del PAI.

En el **capítulo 3**. “Interpretación de resultados”, se menciona qué, derivado del método de investigación que se utiliza de tipo inductivo, se optó por técnicas cuantitativas como el cuestionario para obtener información sobre nuestro objeto de estudio, en este apartado es donde se expone la información y datos contruidos que derivaron de la técnica de investigación aplicada, para obtener la experiencia de forma anónima de 13 servidores públicos, mismo número de secretarías, de diversos niveles y rangos del Gobierno del Estado de México que intervinieron en el PAI 2013 y/o 2014.

Finalmente en las **conclusiones** se realizan una serie de corolarios que derivaron del presente trabajo de investigación considerando algunas propuestas de mejora para nuestro objeto de estudio.

Capítulo 1. Breve descripción de la literatura especializada

Con la finalidad de acercarnos conceptualmente y después interpretar nuestro objeto de estudio, se revisaron corrientes teóricas que facilitarán y guiarán nuestra investigación, ya que de acuerdo a sus aportaciones el neoinstitucionalismo y la teoría de la organización, son las que se utilizaron en el presente trabajo de investigación.

Se optó por el neoinstitucionalismo, derivado de sus aportaciones en referencia a que las instituciones son restricciones que los agentes sociales crean con la finalidad delimitar las reglas del juego de cada sociedad para estructurar intercambios económicos, sociales y políticos; asimismo como ventaja analítica y empírica, para identificar las estructuras de decisión de los actores, el tipo de acuerdo que alcanzan, los grupos de interés, así como el funcionamiento activo de las instituciones. Contemplando los conceptos de motivación, conducta humana, desarrollo potencial, cultura e incentivos sociales.

De manera general, podemos decir que en la práctica para nuestro objeto de estudio y de los actores que intervienen en él, podemos interpretarlo de la siguiente manera, el Gobierno del Estado de México, crea el Consejo Estatal de Fomento Económico y Competitividad y la Coordinación de Fomento Económico y Competitividad, para dar respuesta a las demandas de determinados grupos sociales (principalmente empresarios) originando el Programa Anual de Incentivos (PAI); ya que las preferencias individuales son la base para identificar las conductas colectivas. Por otro lado, la falta de información por parte de los enlaces de cada una de las Secretarías del Gobierno del Estado de México, en referencia a los objetivos y proceso de integración del Programa Anual de Incentivos, desencadena limitaciones para su desempeño en la participación activa del mismo.

Otro factor que se identifica según la teoría de neoinstitucionalismo es que el entorno cambia el curso de acción, por lo que los actores se orientan hacia un resultado que satisfaga las preferencias establecidas. Lo que explica que si el titular de la Secretaría del Gobierno del Estado de México o en este caso el enlace, cuenta con apatía en referencia al PAI, se transmite a sus subordinados limitando la búsqueda de propuestas de programas y acciones que se puedan considerar como incentivos.

Por otro lado, el ambiente laboral en que se desempeñe cada servidor público, así como las limitaciones culturales del responsable de coadyuvar en la elaboración del PAI, influye en la motivación para desarrollar sus funciones.

También se abordará en esta investigación, la teoría de la organización, debido a la aportación en referencia a que las organizaciones deben considerarse desde su entorno, sus objetivos, su estructura administrativa, recursos humanos, tecnológicos y sus procesos administrativos, analizándolas como fenómenos integrados; siendo a su vez, entidades sociales que tienen su propia dinámica, con objetivos particulares.

En este mismo sentido para nuestro objeto de estudio, podemos considerar que al Consejo Estatal de Fomento Económico y Competitividad como organización, siendo un grupo de personas asociadas para lograr un fin común, tiene entorno propio, cuenta con recursos humanos y procesos administrativos para lograr sus objetivos particulares, obteniendo como resultado la integración y aprobación del Programa Anual de Incentivos de cada año.

1.1 Los enfoques neoinstitucional y organizacional en la administración pública

El siguiente apartado de la investigación contiene breves resúmenes de tres artículos y un ensayo, referente al enfoque neoinstitucional y organizacional en la administración pública, mismos que nos ayudarán a comprender de manera práctica nuestro objeto de estudio.

En este mismo sentido y derivado de la búsqueda de la literatura que nos pudiera aportar elementos para explicar nuestro objeto de estudio se consideró relevante el ensayo “Neoinstitucionalismo: Aproximaciones teóricas para comprender la eficiencia pública”, escrito por Roberto Moreno Ortiz, ya que el autor, señala que las instituciones son restricciones que los agentes sociales crean con la finalidad delimitar las reglas del juego de cada sociedad para estructurar intercambios económicos, sociales y políticos.

De las ideas anteriores podemos interpretar que, el Gobierno del Estado de México, crea el Consejo Estatal de Fomento Económico y Competitividad (CEFEC) y la Coordinación de Fomento Económico y Competitividad (CEFEC), para dar respuesta a las demandas de determinados grupos sociales (principalmente empresarios) originando el Programa Anual de Incentivos.

A continuación un breve resumen de las ideas más sobresaliente del ensayo de Roberto Moreno Ortiz: Para intentar adentrarse en los conceptos del neoinstitucionalismo, es necesario remontarse a los orígenes de la economía neoinstitucional, a la llamada “Escuela Alemana Institucional” de Gustav Schmoller y Carl Menger de fines de siglo XIX.

El neoinstitucionalismo dicta las normas del juego que sirven de guía para regular el comportamiento de diversos agentes sociales erigido bajo elementos básicos para explicar y garantizar el desempeño económico; se define como una correlación teórica que combina los costos de transacción, elementos de derecho y economía, teoría de la información, teoría de la elección pública y una vertiente histórica. Entre sus aportaciones, dentro de la escuela histórico –económica, el neoinstitucionalismo, ha planteado de qué forma las organizaciones políticas y sociales así como las transformaciones históricas van dando paso a los cimientos del camino hacia el desarrollo económico que en sí mismo tiene grandes vínculos con el pasado (Moreno, 2010: 1-4).

La propuesta neoinstitucional de North, a diferencia de los neoclásicos, se basa en la psicología pragmática y experimental que contrasta con el utilitarismo conductista de sus antecesores, como el utilitarismo de las motivaciones humanas de Smith orientado en costos de producción para explicar precios y salarios y correlacionar las variables del proceso productivo, el que mediante “La teoría del valor-trabajo posibilitaba, además el análisis de la distribución del producto y la contribución de cada clase social al crecimiento económico” (Dopico en Moreno, 2010:4). North en 1993, señaló que las instituciones son las restricciones ideadas por los humanos que permiten estructurar los intercambios económicos, sociales y políticos, argumentación basada en procesos entre los cuales existe la posibilidad de estructurar reglas formales a través de la integración y formalización de las que denominó Leyes o Derechos de Propiedad (Moreno, 2010: 4).

De la concepción neoinstitucionalista de North, nace la propuesta de que si las instituciones son las reglas de juego, entonces, las organizaciones se convierten en los jugadores, que integran equipos que comparten objetivos comunes, que analizan el rol de sus costos de transacción y evalúan las relaciones existentes entre diversas instituciones y costos de producción (Moreno, 2010: 5).

Douglas North, sugirió la existencia de un nuevo concepto aplicable a las organizaciones: La Nueva Economía Institucional (NEI), y dentro de ésta estableció una tipología de servicios de transacción: a) Los prestados por empleados encargados de la administración de las empresas, llamados trabajadores Tipo I; b) Los provistos por los sectores comercio y finanzas, seguros y bienes inmuebles y, c) Los recursos destinados por el Gobierno para mantener el orden institucional y el marco jurídico, que incluyen los gastos en Administración, Seguridad y Defensa. Al referir el término costos de transacción, quedan incluidos los derivados de la articulación operativa del ensamblaje de la burocracia gubernamental, que incluyen los necesarios para la funcionalidad de la subestructura política enmarcada por los partidos que buscan posicionar sus ideologías entre la racionalidad social (Moreno, 2010: 5).

North, ha hecho énfasis en que las acciones entre Estado y sus agentes no son pasivas de cara a los procesos de interacción social. En sentido inverso, establece que determinados grupos sociales actúan mediante estrategias diversas para ejercer presión y así poder utilizar las políticas públicas en beneficio propio. Ante este tipo de presiones, el desarrollo, afirma North, se explica por la capacidad de generar instituciones “acertadas” que promuevan las actividades productivas (Moreno, 2010: 6-7).

La escuela neoinstitucional basa su enfoque como idea fundamental en que no es posible resolver los problemas públicos y privados bajo una fórmula unitaria, única; siendo necesarios procesos constantes de diseño, evaluación, aprendizaje y corrección de las políticas públicas y privadas, partiendo de abajo hacia arriba, al contrario del modelo neoclásico (Moreno, 2012: 9).

Dentro de la NEI, las cuatro condicionantes determinan la efectividad de la gestión pública: 1. Competencia; 2. El marco-institucional que proteja la competencia; 3. Un marco legal que proteja los derechos de propiedad y que reduzca los costos de las transacciones; y 4. Realización de evaluaciones independientes sobre el desempeño de las instituciones públicas. La primer condicionante, la competencia, se convierte más que norma en excepción para las instituciones públicas y privadas, las que buscan al máximo su reducción

o hasta eliminación, producto de su *rational choice*, lo que sus interés le dictan, que son una razón para su existencia y organización a las que agregan elementos de carácter histórico, culturales e ideológicos. Y el Estado tiene una importancia especial que va más allá de la misma prestación del servicio público, dentro de sus principales funciones están las de garantizar una serie de acciones que favorezcan eficaces beneficios colectivos y alcanzar metas establecidas. El Estado así concebido, se transforma en bien público con relevante importancia social (Moreno, 2010: 10-11).

Las instituciones, las reglas del juego, se encuentran en medio del camino que inicia con los mercados y termina con la intervención en busca de equidad, posición que le permite definir la operatividad de los primeros y garantizar la redistribución de los segundos y los resultados de ambos procesos, mercados e intervenciones, serán resultado de un complejo mecanismo de modernización en el que se identifican factores limitantes de su efectividad como la incapacidad para restringir la competencia, el nulo o limitado margen para efectuar evaluaciones, ineffectividad del gasto o la permisividad para que los *rent seekers*, privilegien sus intereses por encima de los de la sociedad. Una manera de controlar el juego se basa en reglas de tipo colectivo (constitucionales, macroinstitucionales e intrainstitucionales) que producen condiciones para la mayor eficacia, equidad y logros de bienestar social, atendiendo dos vertientes: el ambiente institucional que dicta las reglas económicas, políticas y sociales para las organizaciones, y el arreglo institucional que define como se organizan las instituciones para cooperar o competir entre sí (Moreno, 2010: 11).

El proceso modernizador de la economía neoinstitucional a través de la descentralización debe garantizar de igual manera un mercado eficiente basado en cuatro aspectos: 1) Incentivos que garanticen competencia en lugar de monopolios; 2) Permitir una mayor y mejor distribución de transferencias que minimicen el poder de los *rent seekers*; 3) Controlar el nivel de demanda de un bien público para evitar una respuesta social con elasticidad; y 4) Efectuar un proceso descentralizador acompañado de estrategias normativas para generar condiciones positivas como el origen del financiamiento que se acompañe de proyectos de financiamiento por parte de los ciudadanos locales (Moreno, 2010: 12).

Retomando en la práctica las ideas anteriores, podemos señalar que, como institución el Gobierno del Estado de México, busca mecanismos para atender las demandas de determinados grupos de poder, creando con objetivos comunes, instituciones como el Consejo Estatal de Fomento Económico y Competitividad y éste a su vez a la Coordinación de Fomento Económico y Competitividad, quien con terminadas normas trata de satisfacer las necesidades de diversos grupos de poder, entre ellos, a los pequeños y medianos empresarios, integrando y aprobando el Programa Anual de Incentivos; teniendo como objetivo entre otros, el aumento de la inversión en el Estado de México.

Otro de los artículos que nos aporta ideas para poder explicar nuestro objeto de estudio es el escrito por Misael Flores Vega y Jaime Espejel Mena, que lleva por título "La Administración pública en México desde el enfoque del nuevo institucionalismo", ya que señala al neoinstitucionalismo como ventaja analítica y empírica, para identificar las estructuras de decisión de los actores, el tipo de acuerdo que alcanzan, los grupos de interés, así como el funcionamiento activo de las instituciones.

A continuación, se realiza un breve sumen de las principales ideas que los autores reflejan en el artículo mencionado, encontrando al final del mismo, las aportaciones prácticas para nuestro objeto de estudio.

El neoinstitucionalismo no es una ciencia social para sí, sino la suma articulada de conocimiento, saberes profesionales, comunidades académicas y profesionales que es factible retomar para ver hacia el comportamiento de la sociedad y determinar sus condiciones de vida para producir formas de respuesta institucional que aseguren su estabilidad y desarrollo. Se inspira más en los clásicos de la economía – John Stuart Mill, Adam Smith, Karl Marx – que aluden a valores, intereses, preferencias y conductas de los sujetos económicos y sociales para dar vida a las relaciones de intercambio (Flores y Espejel, 2009: 49).

El neoinstitucionalismo reivindica a la economía como un campo donde hay relaciones de poder, conflicto y tensión que únicamente pueden ser contenidos a través de medidas y políticas de carácter institucional. Para Douglass North, las instituciones son parte medular en los intercambios económicos y políticos. Las instituciones entendidas como las reglas del juego de la sociedad no son producto espontáneo, sino fruto de interacciones, acuerdos, arreglos y compromisos de diversos grupos organizados de la sociedad convienen en definir

y cumplir, para que la vida colectiva tenga mayor certidumbre en su progreso y desarrollo (en Douglass North en Flores y Espejel, 2009: 49-50).

La sociedad moderna es una estructura de poderes diferenciados, activados, formales, informales y contestatarios que requiere de las instituciones del gobierno para asegurarle con eficacia las tareas de coordinación, conciliación y articulación de intereses, con el propósito de fortalecer las relaciones de la comunidad civil y política que hacen posible su existencia de manera ordenada, pacífica y productiva (Flores y Espejel, 2009: 50).

La sociedad moderna entendida como una sociedad democrática, se ha construido sobre instituciones relevantes como los derechos del hombre y el ciudadano, las libertades civiles y políticas, la división y colaboración de las funciones ejecutivas, legislativas y judiciales, la distinción y conexión de lo privado y lo público. El neoinstitucionalismo no sólo es producto de ideas, sino creador de premisas y categorías que son fundamentales para explicar los intercambios en la sociedad y en el ámbito de los Estados y sus instituciones (Ayala en Flores y Espejel, 2009: 51).

La propuesta del nuevo institucionalismo en la ciencia política, es una respuesta a la influencia del conductismo y la teoría de la elección racional al sostener que las preferencias individuales – individualismo metodológico – son la base para identificar las conductas colectivas, sin destacar la importancia de las instituciones en los comportamientos asociados (March y Olsen en Flores y Espejel, 2009: 51-52). Para el neoinstitucionalismo moderno, la tarea del Estado es relevante tomando en cuenta la lógica de la institucionalidad que lo caracteriza como un poder que, combina con eficacia funcional, tanto las atribuciones como las limitaciones que le impone en constitucionalismo moderno. También tiene la ventaja analítica y empírica para identificar en el mundo de los hechos, las estructuras de decisión, los actores que negocian, el tipo de acuerdo que alcanzan, el diseño e implementación de las políticas públicas, las arenas de poder, los grupos de interés, los procesos de dirección e implementación en las organizaciones, los actores ejercidos de la autoridad, las formas de participación y organización de los ciudadanos, así como el funcionamiento efectivo de las instituciones. Se ocupa y preocupa con sus activos metodológicos y conceptuales de comprender las instituciones no sólo en el aspecto normativo y prescriptivo, sino fundamentalmente en el aspecto positivo, es decir, qué son, como funcionan, qué resultados producen, a quién o quiénes son los responsables de su gestación, diseño, funcionamiento y operación. Las ventajas de análisis empírico es uno de los pilares del neoinstitucionalismo. Asimismo son importantes las categorías diseño

institucional, cambio institucional y el desempeño institucional, en cuanto medios que permiten descubrir, tipificar y analizar la escala de valores e intereses que sustentan su proyección (Flores y Espejel, 2009: 51-52).

Las reglas con la expresión de la institucionalización de los incentivos y castigos, propios de una acción colectiva. La reducción de los márgenes de discrecionalidad de las instituciones formales e informales da cuenta del grado de desarrollo de las sociedades (Olson en Flores y Espejel, 2009: 52-53). La naturaleza, el ritmo y el alcance de los cambios dependen de la correlación de fuerzas que hay en las instituciones; el desempeño es un asunto que debe situarse en el rumbo de los resultados que se obtienen. Involucra a los actores interesados en mejorar la calidad de los procesos y las políticas, así como los esfuerzos orientados a evitarlo (Flores, 2009; Espejel, 2009: 52-53).

En el nivel de los Estados, el cambio institucional significa nuevas reglas – disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias – en materia económica, política y social que tiene como meta su transformación y mejoramiento, y al mismo tiempo es un proceso de apoyos y restricciones, lo cual indica que los procesos incrementales son la tendencia más sobresaliente para entender la calidad e impacto del cambio. De acuerdo con el neoinstitucionalismo hay intereses, valores y preferencias que concurren en la definición, contenido, requisitos, capitulado y cobertura de las instituciones, lo cual explica que sin procesos de negociación y acuerdos compartidos no es factible la creación de las instituciones que la sociedad y los Estados requieren (Flores y Espejel, 2009: 53).

La teoría de la elección racional (Tsebelis en Flores y Espejel, 2009: 54), permite analizar la capacidad que tienen los individuos para decidir sobre la base de preferencias y las estrategias para obtener mejores resultados de acuerdo con sus intereses. Las principales restricciones a las que se enfrentan los actores dentro de las organizaciones son la falta de información completa, la escasez de recursos, la inconsistencia de preferencias y prioridades y las consecuencias no deseadas de los cálculos posibles. En consecuencia, las restricciones impuestas por el entorno cambian el curso de acción por lo que los actores se orientan hacia un resultado que satisfaga de la mejor manera las preferencias establecidas. Lo relevante en el modelo de la racionalidad limitada no es el logro del objetivo, sino el proceso mediante el cual se toma una decisión satisfactoria (Flores y Espejel, 2009: 54).

En la racionalidad limitada los actores contemplan estrategias ya ensayadas o aplicadas por otros actores en circunstancias análogas, es decir, la capacidad de innovación estratégica se encuentra limitada principalmente por la circunstancia del medio. Las instituciones

formales están referidas a reglas políticas y judiciales, reglas económicas y contratos: son las reglas escritas en las leyes y reglamentos, las cuales son creadas por los individuos para encarar problemas específicos de coordinación económica, social y política. Su aplicación y cumplimiento es obligatorio y se requiere de un poder coercitivo para hacerlas cumplir. Las instituciones informales provienen de información transmitida socialmente y son parte de la herencia que llamamos cultura. La cultura proporciona un marco conceptual basado en el lenguaje para cifrar y entender la información que los sentidos transmiten al cerebro (Flores y Espejel, 2009: 55).

Para los teóricos del nuevo institucionalismo, el diseño de las instituciones políticas no solo es producto de las organizaciones y del modelo de desarrollo. Para ellos las instituciones tienen una autonomía relativa y afectan e influyen en el comportamiento individual y colectivo constriñendo opciones u orientando alternativas de acción (March y Olsen, en Flores y Espejel, 2009: 55). El nuevo institucionalismo surgió así como “...una corriente de trabajo teórico que se conforma alrededor de la idea de que las características del contexto institucional dentro del cual los individuos actúan es un factor fundamental para la explicación de sus comportamientos” (Vergara, en Flores y Espejel, 2009: 55). El análisis que propone tal corriente se orienta a la interpretación del efecto que tienen las restricciones o la incertidumbre sobre el comportamiento organizacional y como son adaptadas al medio. La importancia del enfoque radica en que cuando las instituciones hacen posible la adaptación de las restricciones al proceso decisional, permiten estructurar la vida política dotándola de relativa estabilidad y certidumbre (Bertranou, en Flores y Espejel, 2009: 56).

La perspectiva del nuevo institucionalismo en el estudio de la administración pública, nos permite no solo identificar cuáles son las reglas que al integrarse al marco normativo disminuyen los costes de transacción y posibilitan la estabilidad del sistema político, sino también de identificar como las prácticas institucionales dentro de la Administración Pública, han condicionado el comportamiento y la estrategia de los actores involucrados en ella. Los conocimientos y prácticas compartidos son los que generan las normas de la institución, en las normas se encuentran codificadas las atribuciones y obligaciones de los roles que desempeñan los individuos en la institución (Flores y Espejel, 2009: 56).

Las reformas a la Administración Pública son para March y Olsen, un proceso de adaptación de los cambios en el contexto institucional que ocurre con base en las interacciones del medio ambiente con las instituciones. Estas interacciones se producen en

dos niveles, 1) la inercia de las rutinas y prácticas que tienden a la estabilidad y 2) la tensión que genera una situación parecida a la de los botes de basura en la cual las instituciones echan mano de soluciones disponibles en su repertorio para adaptarse a las demandas del ambiente (Flores y Espejel, 2009: 58).

Las dificultades para realizar una reforma administrativa se vinculan con un número considerable de variables entre las que se encuentran las políticas, económicas y hasta sociales, siendo de las más relevantes, sin duda, las primeras. El proceso de reforma en la administración pública implica la rutinización que más tarde se transforma en normas y convenciones, las cuales conforman la cultura organizacional. Pero para que una reforma de tal naturaleza sea efectiva, debe incluir no solamente un cambio en las estructuras y los procedimientos organizacionales, sino en el comportamiento de los administradores orientados hacia el apego de la ley. De esta manera, para que una reforma administrativa sea integral debe incluir una transformación en las reglas de funcionamiento e integración entre los servidores públicos (Flores y Espejel, 2009: 58-59).

Las reformas administrativas tienden a legitimar conceptos comunes, a estandarizar, homogeneizar y estabilizar a las organizaciones, así como de estilos de administrar, dejando de lado las posibilidades estructurales de las organizaciones para la ejecución de dichas reformas. Para que las transformaciones de la administración pública sean efectivas e integrales es necesario considerar un gran número de variables entre las que se consideran factores económicos, sociales y políticos. En este último se incluye: generar los consensos necesarios que apoyen la propuesta en la práctica de la reforma (Flores y Espejel, 2009: 59).

Las demandas sociales propias de un periodo de democratización abarcan la defensa de los derechos civiles y políticos (Flores y Espejel, 2009: 62). Las reformas institucionales que México ha presentado en las tres últimas décadas, bien pueden agruparse en cuatro grandes núcleos, a saber: 1) la disminución sensible del gasto público; 2) un proceso de liberación; 3) inserción al contexto y organismos mundiales y 4) disminución de las funciones estatales, vía desmantelamiento de las empresas del Estado, liquidación, fusión y privatización. La reforma del Estado, hasta el momento no ha tocado la estructura administrativa del gobierno, esto es, la institucionalización de la administración pública se ha quedado en intentos de homogeneizar las organizaciones públicas y sus propios procesos a través de la utilización o incorporación en el lenguaje administrativo de ciertos conceptos o preceptos (Flores y Espejel, 2009: 65).

La importancia que tiene la existencia de las instituciones en un sistema político está relacionada con una reforma de hacer las cosas, porque las instituciones establecen interacciones reguladas y reglas que moldean el comportamiento de todos los actores. Su cumplimiento establece certidumbre y confianza en el quehacer gubernamental. Para que se cumpla, deben existir los incentivos suficientes de tal suerte que no cumplir una regla, sea más costoso que el cumplirla, sólo en estas condiciones las instituciones funcionan. Los espacios económicos y sociales, son motivo de una redefinición que transforma el papel del Estado en la sociedad, para dar paso al juego de la economía de mercado, no aun mayor intervencionismo estatal que tiene sus límites de eficacia con el agotamiento de la economía estatizada que se proclamó al amparo de la justifica social y los arreglos corporativos (Flores y Espejel, 2009: 66-67).

La nueva institucionalidad del país toma distancia de los valores del autoritarismo, porque la recuperación de la vida privada, la ampliación de los espacios públicos, el auge de los grupos sociales y el aumento de la competencia política, son factores que obligan a que el Estado precise con claridad las formas y modos de regulación para que la sociedad y las fuerzas productivas, se desarrollen con mayor certidumbre. La recuperación y el fortalecimiento de las libertades civiles y políticas, es un elemento decisivo para entender el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil, al igual que de sus instituciones políticas como los partidos políticos. Lo público y la política, se han descentralizado para frenar las formas del burocratismo administrativo, dando cabida a la expresión plural y productiva de una sociedad que recupera su derecho de iniciativa para demandar mejores acciones de gobierno. El cambio político que se ha generado desde entonces, ha propiciado mayor competitividad y transparencia en los procesos electorales y cambios estructurales en la economía como el caso de la autonomía del Banco Central (Flores y Espejel, 2009: 67).

El cambio administrativo profundo que propicie nuevas condiciones de organización y comportamiento de los funcionarios públicos, puede generar los incentivos necesarios orientados a ofrecer bienes y servicios gubernamentales de manera honesta y responsable, propiciando con ello un contexto institucional establece y con alto grado de certidumbre, lo cual es una condición deseable para un país en proceso de democratización. El problema de la construcción de la democracia es un país como México, en realidad supone dos problemas: el del diseño de nuevas reglas, procedimientos e instituciones que funcionen de acuerdo con los principios mínimos de cualquier ordenamiento institucional democrático y el de la destitución autoritaria; es decir, el problema de superar las inercias del sistema (Flores y Espejel, 2009: 68).

Retomando las ideas anteriores, desde la teoría del neoinstitucionalismo, las preferencias individuales son las base para identificar las conductas colectivas, la falta de información por parte de los enlaces de cada una de las Secretarías del Gobierno del Estado de México, en referencia a los objetivos y proceso de integración del Programa Anual de Incentivos, desencadena limitaciones para su desempeño en la participación activa del PAI.

Otro factor que se identifica según la teoría de neoinstitucionalismo es que el entorno cambia el curso de acción, por lo que los actores se orientan hacia un resultado que satisfaga las preferencias establecidas. Lo que explica que si el titular de la Secretaría del Gobierno del Estado de México o en este caso el enlace, cuenta con apatía en referencia al PAI, se transmite a sus subordinados limitando la búsqueda de propuestas de programas y acciones que se puedan considerar como incentivos.

La apatía de ciertos funcionarios públicos en referencia a ciertos temas, puede iniciar desde el titular de la Secretaría de Desarrollo Económico o la Secretaría de Finanzas que son las dependencias directamente responsables de integrar el PAI de cada año.

Concluyendo que un cambio en la administración pública del nivel que sea, debe incluir una transformación en las reglas de funcionamiento e integración de los servidores públicos.

Por otro lado, se consideró también relevante el artículo de “Neoinstitucionalismo y teoría de gestión” de Carlos Eduardo Martínez Fajardo, debido a que contempla los conceptos de motivación, conducta humana, desarrollo potencial, cultura e incentivos sociales; mismos que al finalizar el breve resumen del artículo, se retomarán para explicar su aportación en el objeto de estudio de nuestra investigación.

Al finalizar el resumen mencionado, se encuentra la aportación del artículo para la presente investigación.

La perspectiva teórica neoinstitucional es de carácter interdisciplinario e integra no sólo a la economía sino a la teoría de gestión, el derecho, la sociología, la psicología, la historia. El antecedente del neoinstitucionalismo es el institucionalismo económico que tuvo como representantes importantes a Thorstein Veblen, JR Commons y W.C. Mitchell y que, de acuerdo con Kenneth Arrow, (en Martínez, 2002: 9), fracasó desastrosamente porque carecía de una estrategia metodológica para la investigación y porque se limitó a analizar únicamente la cuestión de la asignación de recursos y el grado de su utilización (Martínez, 2002: 9).

En general se acepta como origen del planeamiento neoinstitucional el artículo titulado “La Naturaleza de la Empresa” de Ronald Coase (en Martínez, 2002: 10) y en el cual desarrolla su concepto costos de transacción, perspectiva analítica que vino a profundizar y a generar una gran discusión académica con su trabajo. La teoría del management - como teoría e institución - y la teoría de gestión – su desarrollo – han contribuido al desarrollo de la perspectiva neoinstitucional. Dicha teoría se refiere a un conocimiento especializado para la organización, el primer economista que percibió este desarrollo fue Alfred Marshall. En su primera fase de desarrollo se orienta fundamentalmente por criterios de racionalidad técnica, específicamente de eficiencia, productividad y organización racional del trabajo, costos de producción y margen de beneficios (Martínez, 2002: 10).

Herbert Simon y James March (en Martínez, 2002: 10), precisan las siguientes limitaciones del management clásico: el proceso de toma de decisiones y la formulación de programas recibe escasa atención; son limitados los análisis de los conflictos de intereses y las hipótesis subyacentes de motivación son incompletas; se le presenta poca atención al proceso de comunicación e información de las organizaciones; y la racionalidad de las organizaciones es limitada y el análisis se realiza como si no lo fuera (Martínez, 2002: 10).

Por otro lado la teoría de gestión se refiere al conocimiento complejo, interdisciplinario, de diseño, sistemas de dirección, información y control en las organizaciones y sus proyectos en relación con su entorno social caracterizado por la incertidumbre. El concepto de gestión se refiere a un proceso dinámico y complejo de dirección de organizaciones que involucra la responsabilidad social frente al entorno, involucrando el desarrollo teórico de sistemas que destaca el análisis de la interacción entre dos sistemas o entre sistema y entorno. El

concepto de institución representa una nueva perspectiva para estudiar la relación del sistema con su medio ambiente, compuesto por organizaciones e instituciones, contribuyendo a superar la visión reduccionista de la teoría clásica del management clásico con nuevos elementos de análisis, como los costos de transacción y la conducta humana (Martínez, 2002: 11).

En la perspectiva neoclásica el análisis de decisiones y asignación óptima de los recursos bajo el supuesto de equilibrio estático en la teoría de juegos, Von Newman y Morgenstern (en Martínez, 2002: 11), afirman: “Repetimos muy enfáticamente que nuestra teoría es por completo estática. Una teoría estática trata de equilibrios. La característica esencial de un equilibrio es que no tiene tendencia al cambio”. El planteamiento teórico neoinstitucional supera la visión reduccionista del análisis de los costos directos de la teoría clásica de gestión y la visión económica neoclásica que limita el análisis del comportamiento de la empresa a una perspectiva formal, a una curva de costos, a una curva de demanda y a una ecuación de insumos óptimos, sin tener en cuenta el problema de la dinámica de las decisiones y sus limitaciones, los costos sociales, el impacto social de las instituciones y el papel de la intervención del Estado en la reducción de los costos de transacción y en los costos sociales (Coase en Martínez, 2002: 11).

El desarrollo de la estructura organizacional y las características del sistema de motivación y desarrollo potencial del talento humano en las organizaciones, son tres factores clave del análisis organizacional que ha incorporado la teoría neoinstitucional. En la perspectiva neoinstitucional de gestión, se ha señalado una diferencia basada en el factor motivación el cual no se ha podido medir con precisión en los sistemas de evaluación e indicadores de resultados de gestión, tampoco en los sistemas de información contable, y por consiguiente no se ha podido especificar esta complejidad o especialidades de los “activos” humanos en la teoría de los contratos (Martínez, 2002: 13).

El management como teoría e institución ha dado lugar a recientes desarrollos de la teoría de gestión desde una perspectiva neoinstitucional que ha estudiado la evolución del conocimiento sistematizado, de los procesos de dirección corporativa que inició su expansión a finales del siglo XIX en Estados Unidos, contando con criterios de racionalidad técnica y su relación con la evolución de la estructura desde la organización de funciones básicas, hasta el desarrollo de una estructura de grandes divisiones con implicaciones para el estudio de la gestión y la eficacia de los costos de producción (Martínez, 2002: 15).

En nuestro objeto de estudio, lo anterior se entendería de la siguiente manera, el ambiente laboral en que se desempeñe cada servidor público, así como las limitaciones culturales del responsable de coadyuvar en la elaboración del Programa Anual de Incentivos (PAI), influye en la motivación para poder desarrollar sus funciones. Asimismo el grado de motivación que los titulares de las dependencias directamente responsables en la integración del PAI, realicen sobre los enlaces de cada Secretaría del Gobierno del Estado de México, tendrá como resultado que se busque entre sus programas que ya viene desempeñando propuestas susceptibles de integrar el PAI de cada año y no sólo se limiten a decir que de acuerdo a la naturaleza de sus funciones su dependencia no genera incentivos.

Por último, se encuentra el resumen del artículo “Teoría de la organización y administración pública” de Eduardo Ibarra Colorado y Luis Montaña Hirose se consideró relevante retomar el presente artículo, derivado de las aportaciones que hacen en referencia a que las organizaciones son entidades sociales que tienen su propia dinámica, con objetivos particulares.

A continuación un breve resumen del artículo antes citado y al finalizar la aportación práctica que realiza a nuestro objeto de estudio.

El conocimiento de algunos de los procesos organizacionales básicos se constituye como una ventaja comparativa ante la amenaza de desempleo. Academia, profesión y mediación social son tres de las vertientes del complejo y dinámico proceso histórico social donde debemos inscribir las limitaciones y las posibilidades de la teoría de la organización para comprender la administración pública como espacio organizacional relevante de la sociedad moderna (Ibarra y Montaña, 1992: 50). La fragmentación de la teoría de la organización, reflejo de intereses académicos, políticos y económicos, y constancia palpable de las dificultades teóricas para aprehender el fenómeno organizacional, se ve, en el caso mexicano, amplificada por la misma dinámica social (Ibarra y Montaña, 1992: 55).

Los graves problemas económicos y de injusticia social, el bajo nivel académico que caracteriza a muchas de nuestras instituciones de educación superior, el pragmatismo administrativo y la globalidad de la crítica social, aunados a la fuerte dependencia económico-política con Estados Unidos, han fortalecido ampliamente las visiones gremialistas, e impedido, salvo raras excepciones, aproximaciones que vayan más allá de la

unidisciplinariedad. La administración de empresas, la llamada sociología de la educación, tanto como las ciencias de la comunicación y la administración pública acuden a la teoría de la organización. Las necesidades apremiantes de la sociedad mexicana parecen resolverse más rápidamente mediante unos esquemas simples que derivan en técnicas sencillas para la administración y, por lo tanto, la aparente rápida solución de los graves conflictos sociales. La administración pública requiere de una consciencia teórica que le de legitimidad ética a su discurso y responsabilidad social a su práctica; es decir, necesita un conjunto de planteamientos teóricos rigurosos, a partir de los cuales reconocer sus propias especificidades y su identidad (Ibarra y Montaña, 1992: 55-57).

La administración pública acude a la teoría de la organización, destacando los conceptos de estrategia y poder en el plano organizacional general y el de estructura en el de las entidades productivas y oficinas burocráticas. El poder, que hasta hace pocos años tenía un lugar marginal en la explicación organizacional, ocupa, desde hace poco tiempo, el origen mismo del accionar en las organizaciones públicas. La estrategia y la estructura constituyen dos aparatos de esta acción política instrumental racional (Ibarra y Montaña, 1992: 57).

La teoría de la organización puede, limitar el alcance explicativo de las organizaciones públicas; pero también puede contribuir en la construcción de este marco teórico; tanto como, por ejemplo, la ciencia política y la economía. Al contemplar las implicaciones de analizar la administración pública como problema organizacional complejo, debemos destacar como los cambios recientes en los países poco industrializados y en el ámbito económico-político mundial, empujan a un replanteamiento de la idea de Estado, y modifican con ello las características y funciones de su aparato, la naturaleza de la función pública y el propio contenido de la relación entre Estado y sociedad; es decir, de las formas de mediación social. Las tendencias hacia la globalización y la regionalización de la economía mundial y los recientes procesos de democratización en América Latina y el llamado mundo socialista, son dos fenómenos relacionados que están induciendo profundos cambios en el plano estatal (Ibarra y Montaña, 1992: 58-59).

La restricción de la política se encontrará en la eficiencia, la eficiencia se convertirá así en una manera privilegiada de hacer política; este proceso de cambio se enmarca en la preeminencia de la concepción neoliberal que, sin eliminar la intervención estatal propia del Estado benefactor, propone una modificación sustancial en sus formas. La desregulación económica es clara expresión de la modificación de las formas de intervención estatal: el Estado se constituye en promotor y facilitador de la participación económica de la sociedad,

otorgándole garantías mediante una administración eficiente y puntos de referencia al establecer reglas claras para la realización individual y asegurar su estricto cumplimiento. La participación de la sociedad en la gestión de lo público supone una amplia identificación de esta con el Estado, mediante la promoción de un sentimiento de pertenencia de la sociedad al Estado bajo esquemas de cooperación y corresponsabilidad. Así, la sociedad se disuelve en el Estado; El Estado se constituye como organizador social (Ibarra y Montaña, 1992: 60-61).

La organización social, como fenómeno, no puede ser aprehendida desde una sola disciplina: no existe, posibilidad de una disciplina de la organización. Así, una teoría de la organización formada de manera interdisciplinaria parecería contener también el germen de sus limitaciones, ya que se concreta a establecer “relaciones diplomáticas” entre las disciplinas sin reconocer la necesaria pluralidad del conocimiento (Ibarra y Montaña, 1992: 63).

La simplicidad es pues un mal espejo, nos remite a una idea de integración por desvanecimiento de diferencias, válida solo en la superficie. Apoyada por una falsa idea estética, basada en la geometría plana, completamente ajena a una existencia topográficamente compleja. El estudio del poder, como el de cualquier otro proceso organizacional, requiere a la vez de lo general y de lo particular. La organización pública, expresión específica de la organización social, es a la vez un aparato general y particular, que se generaliza y se particulariza cada vez más. El poder no puede ser entendido más que en lo específico de la organización a partir del planteamiento teórico riguroso global. La complejidad de esta doble visión de lo único compartido (Ibarra y Montaña, 1992: 65).

La administración pública no sólo tiene que aprender de una mal conocida teoría de la organización, sino que tiene la responsabilidad de aportar elementos de análisis para su constante reelaboración. Es necesario dignificar la teoría de la organización mediante un proceso de búsqueda de los aspectos fundamentales de lo complejo organizado. La acción y el sentido que los sujetos le otorgan, parecen importantes puntos de partida hasta ahora olvidados para poder comprender, en un nivel específico de análisis, lo que hay detrás del poder, las verdaderas causas del conflicto, las premisas y las consecuencias de la comunicación y los procesos de estructuración de las estructuras (Ibarra y Montaña, 1992: 66).

Aterrizando las aportaciones del artículo anterior y para la explicación de nuestro objeto de estudio, podemos considerar al Consejo Estatal de Fomento Económico y Competitividad como organización, siendo un grupo de personas asociadas para lograr un fin común, tiene entorno propio, cuenta con recursos humanos y procesos administrativos para lograr sus objetivos particulares, obteniendo como resultado la integración y aprobación del Programa Anual de Incentivos de cada año.

1.2 Algunos conceptos relevantes sobre administración pública

En el presente apartado, se mencionan los conceptos aplicados en nuestra investigación, mismos que nos ayudarán a explicar y obtener conclusiones de nuestro objeto de estudio.

Comenzaremos con los términos de organización y administración pública, debido al tipo de investigación que desarrollaremos. La **organización**, es entienda como un “sistema ordenado, estructurado y coordinado en lo que se refiere a los procedimientos y normas de funcionamiento de un grupo humano con objetivos definidos y concretos. En última instancia, tiene por objeto establecer la estructura más adecuada para una buena coordinación entre las distintas actividades que surgen como consecuencia de la división del trabajo. Para Herbert Simón es un sistema de actividad humana independiente, caracterizada por un alto grado de orientación racional del comportamiento hacia fines de común reconocimiento o expectativa; una estructura donde se toman decisiones” (Ayala, 2000: 82). Por otro lado y debido al campo de acción donde se desarrolla nuestro objeto de estudio, es necesario hacer mención del significado de **administración pública**, “conjunto de las actividades directamente pre ordenadas para la concreta persecución de las tareas y de los fines que se consideran de interés público o común en una colectividad o en un ordenamiento estatal... gama muy extendida de acciones que interesan a la colectividad estatal que, por un lado comprende a las actividades de gobierno que desarrollan poderes de decisión y de mando, y aquellas de inmediato auxilio para el ejercicio del gobierno mismo y, por otra parte, a las actividades destinadas a la consecución de objetivos comunes definidos por las leyes y actos de gobierno, ya sea a través de normas jurídicas precisas, relativas a las actividades económicas y sociales de gobierno; o a través de la intervención en el mundo real (trabajo, servicios, etc) o de procedimientos técnicos y materiales; o, por

último, mediante el control de la realización de tales objetivos” (Bobbio, Matteucci y Pasquino, 2002: 12-13).

Con la finalidad de facilitar la interpretación de nuestro objeto de estudio, es necesario retomar los siguientes conceptos como **programa anual**, debido a la temporalidad de nuestro objeto de estudio, ya que es un “instrumento por medio del cual las dependencias y entidades de la administración estatal definen los objetivos, metas y acciones a realizar durante el año para el cual se formula dicho documento” (CCPyAPEM, 1999:166). Referente al ámbito donde se desarrolla, mencionaremos la definición de **programa de gobierno**, siendo un “conjunto de acciones básicas que un gobierno decide llevar a cabo en un tiempo determinado con recursos previamente asignados y objetivos a cumplir. En este sentido, un programa de gobierno, por lo general, puede circunscribirse a un plan, según el ámbito de aplicación, por ejemplo: federal, estatal o municipal” (CCPyAPEM, 1999:166), entrelazando los conceptos anteriores con el termino **incentivo**, entendiéndolo como un “estímulo de carácter fiscal, económico, material o de cualquier otra naturaleza, que, de acuerdo con la Ley, otorga el Gobierno a los particulares para promover la inversión y fomentar el desarrollo económico”(LEGISTEL, 2010); ya que nuestro objeto de estudio, depende del **ejercicio presupuestario**: periodo para realizar las actividades, las obras y los servicios públicos de los programas, a cargo de las unidades administrativas que en el presupuesto se señalan (Ayala, 2000:167). Debido a que es una limitante de nuestro objeto de estudio; considerando los conceptos anteriores y siguiendo un **procedimiento**, entendido como “metodología instrumental aplicada para la ejecución técnica o profesional de una actividad, determinando los medios que permitan hacer más eficiente la gestión administrativa” (GEM, 1992:77); obteniendo así, la integración del Programa Anual de Incentivos del Gobierno del Estado de México.

El PAI tiene como objetivo, aumentar la **competitividad**: entendida como “la capacidad que tiene el Estado de México para desarrollar sistemáticamente las ventajas comparativas en cada una de sus regiones; que le permiten alcanzar, sostener y mejorar una determinada posición en sus entornos socioeconómicos sustentables” (LEGISTEL, 2010); logrando un **crecimiento económico**: “proceso de incremento de la producción de una economía a lo largo del tiempo” (Economía Planeta, 1980:150); así como un **desarrollo económico**: entendido como “el resultado que, en beneficio de la sociedad, se genera cuando las

políticas públicas de los distintos órdenes de gobierno se encuentran alineadas; existe un marco regulatorio adecuado y un proceso permanente para su mejora, así como mecanismos para el desarrollo óptimo de la gestión empresarial; se da un proceso de concertación y coordinación de acciones entre las instancias gubernamentales, la sociedad civil y el sector privado; se trabaja permanentemente en el fortalecimiento de las ventajas comparativas de la zona geográfica de que se trate; y la dinamización de la economía incide en la creación de fuentes de empleo y la mejora continua de la calidad de la población” (LEGISTEL, 2010); fomentando la **inversión**: interpretada como “flujo de dinero que se destina a la adquisición, mantenimiento o ampliación de bienes de capital tendentes a la realización de actividades económicas lucrativas, mediante la creación de empleos y la generación de riqueza” (LEGISTEL, 2010).

Una vez contemplados los objetivos y considerando los **recursos humanos**: entendiéndolos como “conocimientos, habilidades, capacidades, etc., de cualquier tipo que tienen las personas pero que no deben confundirse con las personas mismas. Tales capacidades, habilidades,... son consideradas como verdaderos recursos cuya utilización o accesibilidad es objeto de relación e intercambio”(Fernández, 1999:763); es así como se integra el PAI de cada año.

Otros de los conceptos que son incluidos en la presente investigación, mismos que nos ayudarán a interpretar nuestro objeto de estudio y por lo cual es necesario mencionarlos son los siguientes; **mecanismo**: “combinación de órganos o piezas aptos para producir un resultado determinado. Conjunto de varias partes que concurren a un mismo fin” (Gran Enciclopedia Time Life, 2006: 649). **Implementar**: poner en uso un nuevo procedimiento técnico, método o plan de trabajo. Este término significa innovación y modernización interna de las estructuras de la organización (GEM, 1992:79) y **vinculación**: es el nexo que se da entre las relaciones de los particulares y el gobierno, sustentadas por la normatividad que impone el dominio de la ley a la sociedad y al Estado, para organizar y armonizar sus relaciones y actividades (CCPyAPEM, 1999:170).

Durante el desempeño laboral cotidiano se utilizan los conceptos anteriores, sin embargo al tener clara la definición del mismo, podremos abordar nuestro objeto de estudio de manera clara y objetiva.

Capítulo 2. Descripción del Programa Anual de Incentivos

En el siguiente capítulo describiremos las características del Programa Anual de Incentivos (PAI), atendiendo las disposiciones normativas del Gobierno del Estado de México. El objetivo es conocer las bases institucionales con las que opera el PAI, por lo tanto nuestras referencias son fundamentalmente de tipo legal (Ley de Fomento Económico para el Estado de México).

Si bien hasta el momento existen dos ejercicios anuales de dicho programa (2013 y 2014), lo cierto es que su experiencia reciente nos permite hacer un ejercicio de reflexión que nos permita comprender cuál ha sido su evolución institucional. Iniciaremos con la referencia tanto del Consejo Estatal de Fomento Económico y Competitividad, como de la Coordinación de Fomento Económico y Competitividad, organismos estatales, donde recae directamente la elaboración y operación de dicho programa.

A continuación describiremos los objetivos del programa, sus alcances y quiénes pueden participar para que podamos enunciar el procedimiento para su formulación en las instituciones de gobierno. Posteriormente referiremos la experiencia del ejercicio 2013 donde uno de los principales cambios respecto del ejercicio 2014 es la reducción del número de secretarías que participan en el PAI.

2.1 Consejo Estatal de Fomento Económico y Competitividad (CEFEC)

Haciendo una búsqueda en medios de comunicación electrónicos, se encontró que en el mes de febrero del año 2011, el entonces Gobernador Constitucional del Estado de México, en evento protocolario celebrado en la ciudad de Toluca, Estado de México, tomó protesta a los integrantes del Consejo Estatal de Fomento Económico y Competitividad y al Consejo Estatal de Mejora Regulatoria, considerando que el objetivo de estos Consejos, es impulsar los procesos y reformas enfocadas al marco regulatorio y acciones de gobierno que propicien una entidad más innovadora y con mayor oportunidad de inversión extranjera y empresarial.

Para el tema que nos compete, en artículos de noticias del año 2011, encontrados vía Internet en referencia al Consejo Estatal de Fomento Económico y Competitividad, señalan básicamente que es “integrado por los sectores académico, social y empresarial, siendo el responsable de fijar las metas anuales en materia de desarrollo económico, competitividad, transparencia, desarrollo humano y transferencia del conocimiento; y aprobar el Programa Anual de Incentivos. Tendiéndose establecido realizar tres sesiones anuales para el desahogo de funciones señaladas en la norma” (Ultranoticias, 2011).

En las notas que se encontraron vía Internet del año 2011, referente al Consejo, no menciona que dependencias lo integrarían, sólo se mencionan los sectores involucrados.

Por otra parte la Ley de Fomento Económico para el Estado de México, señala que el Consejo, es un “órgano de gobierno, cuyo objetivo es el diseño de políticas, estrategias, programas y acciones tendentes al fomento de la inversión productiva y de las actividades económicas en el Estado, con el fin de impulsar el desarrollo económico” (LEGISTEL, 2010).

Integrado por:

- I. Un Presidente, quien es el Gobernador del Estado de México;
- II. Un Vicepresidente General, quien es el Secretario de Desarrollo Económico, siendo éste quien preside el Consejo, en ausencia del Gobernador del Estado de México;
- III. Un Vicepresidente de Instrumentación Financiera, que será el Secretario de Finanzas;
- IV. Además por los titulares de las Secretarías Estatales, inmersas en el Desarrollo Económico, siendo las siguientes:
 - Secretaría del Trabajo;
 - Secretaría de Desarrollo Urbano;
 - Secretaría del Agua y Obra Pública;
 - Secretaría de Desarrollo Metropolitano;
 - Secretaría de Desarrollo Agropecuario;
 - Secretaría de Comunicaciones;
 - Secretaría del Transporte;
 - Secretaría del Medio Ambiente;

- Secretaría de Turismo; y
 - Secretaría de Salud.
- V. El Director General del Consejo Mexiquense de Ciencia y Tecnología (COMECyT);
 - VI. El Vocal Ejecutivo del Consejo Estatal para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas (CEDIPIEM);
 - VII. Ediles de los municipios con mayor aportación al PIB del Estado;
 - VIII. Representantes de los organismos empresariales formalmente constituidos;
 - IX. Un representante de la Universidad Autónoma del Estado de México;
 - X. Un representante del Colegio de Notarios del Estado de México;
 - XI. Un representante del Congreso del Trabajo en el Estado de México; y
 - XII. Un representante del Sistema Estatal de Incubadoras (LEGISTEL, 2010).

El Consejo a la fecha, sigue funcionando con la misma estructura, tal como lo menciona la Ley de Fomento Económico para el Estado de México, sólo han sufrido cambios en los titulares de las dependencias que lo integran, sesionando tres veces al año; la Primera Sesión se realiza en el mes de febrero, la Segunda Sesión en el mes de julio y la Tercera Sesión se celebrará la primera semana del mes de octubre del año correspondiente.

Para cumplir con sus atribuciones el CEFEC, en la primera sesión realizada en el 2011, se integraron tres comisiones, tendiendo cada una un Presidente, siendo éste integrante del CEFEC, quien en coordinación con la Secretaría Técnica, coordinan las acciones para el cumplimiento del objeto de cada sesión, siendo distribuidas de la siguiente manera:

Cuadro 1. Objetivo de las Comisiones del CEFEC

Sesión	Comisión	Presidente	Objetivo
Primera	Metas	Secretario de Desarrollo Económico	Analizar los resultados de las Metas e Indicadores del año inmediato anterior.
Segunda	Seguimiento y Evaluación	Rector de la Universidad Autónoma del Estado de México	Presentación del cumplimiento de las Metas e Incentivos programadas por cada Secretaría del Gobierno del Estado de México, en el Sistema de Evaluación y Seguimiento. Establecer las prioridades para la definición de las Metas y propuestas susceptibles de integrar el Programa Anual de Incentivos, mediante la actualización del diagnóstico en materia de Desarrollo Económico.
Tercera	Incentivos	Secretario de Finanzas	La presentación a los miembros del CEFEC para su aprobación, el Proyecto del Programa Anual de Incentivos.

Fuente: Elaboración propia. Con base en documentos encontrados en los archivos de la Subdirección de Incentivos para la Inversión de la Coordinación de Fomento Económico y Competitividad.

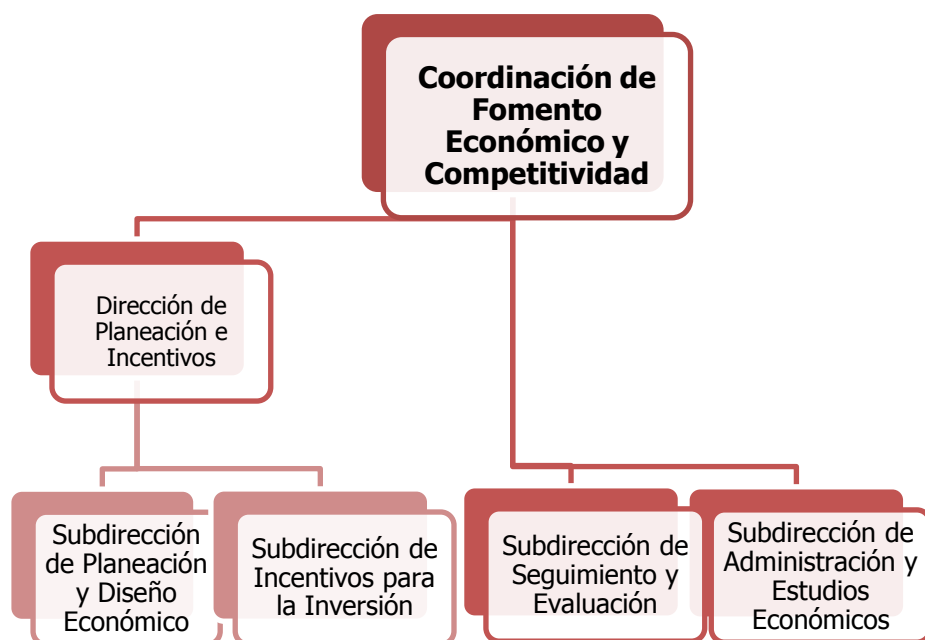
Cada realización de las sesiones, es presidida por un titular diferente, haciendo al CEFEC más plural, no centralizando las decisiones o acciones en una sola persona, siguiendo un orden de realización de las sesiones, basadas en los objetivos planteados.

Los temas que se tocan en las sesiones del CEFEC, son diversos, en la Primera y Segunda Sesión, puede haber invitados especiales a petición de los Presidentes de las Comisiones, aunque en la Tercera donde se toca lo referente al PAI, sólo pueden ingresar los titulares o suplentes acreditados mediante oficio, debido a que los temas que se tocan, se consideran de carácter confidencial, debido a que se manejan montos de recursos asignados a cada Secretaría.

2.2 Coordinación de Fomento Económico y Competitividad (COFEC)

Con la finalidad de que el Consejo Estatal de Fomento Económico y Competitividad (CEFEC), pueda ejecutar las acciones necesarias para cumplir con las atribuciones señaladas en la Ley de Fomento Económico para el Estado de México, se crea en el año 2012 la Coordinación de Fomento Económico y Competitividad (COFEC), cuya titular funge a su vez, como Secretaria Técnica del CEFEC.

La COFEC, organizacionalmente está distribuida de la siguiente manera:



Fuente: (GEM, 2014:13)

Como se observa en el diagrama anterior, la COFEC, cuenta con una Titular que es la Coordinadora, una Dirección de Planeación e Incentivos, quien tiene a su cargo dos Subdirecciones, la de Planeación y Diseño Económico y la de Incentivos para la Inversión. Mientras que la Subdirección de Seguimiento y Evaluación, así como la de Administración y Estudios Económicos, dependen directamente de la Coordinadora. Teniendo cada Subdirector bajo su cargo un Jefe de Proyecto.

Aunque en el Manual de Organización de la Secretaría de Desarrollo Económico de 2014, no aparece la figura de Secretaría Particular, dentro de la estructura interna, existe ese cargo, dependiendo directamente de la Titular de la Coordinación.

A cada subdirección, corresponde una comisión del CEFEC, excepto a la Subdirección de Administración y Estudios Económicos, ejecutándose de la siguiente manera:

- Subdirección de Planeación y Diseño Económico, le corresponde atender todo lo referente a la Comisión de Metas;
- Subdirección de Seguimiento y Evaluación, le compete todo lo referente a la Comisión de Seguimiento y Evaluación; y
- Subdirección de Incentivos para la Inversión, le corresponde atender todo lo relacionado con la Comisión de Incentivos.

En la práctica las funciones de las tres subdirecciones anteriores, son coordinadas por la Directora de Planeación e Incentivos para ser reportadas a la Titular de la Coordinación, mientras que la Subdirección de Administración y Estudios Económicos por la naturaleza de sus funciones, reporta directamente a la Coordinadora.

En específico para el caso del Programa Anual de Incentivos del año correspondiente, es la Titular de la Coordinación, la Directora de Planeación e Incentivos, la Subdirectora de Incentivos para la Inversión y su Jefe de Proyecto, quienes se encargan por parte de la COFEC, como Secretaría Técnica del Consejo de integrar el Proyecto del PAI del año correspondiente

La COFEC, es quien se encarga de conjuntar los proyectos, programas obras y acciones que cada Secretaría del Gobierno del Estado de México, ofrece a través de sus organismos del sector central u organismos descentralizados, a favor de la inversión. Siendo cada dependencia es la encargada de definir y operar sus programas, obras y/o acciones.

Además de cumplir con las atribuciones que señala la Ley de Fomento Económico para el Estado de México y el Manual General de Organización de la Secretaría de Desarrollo Económico, sirve de vínculo entre las Secretarías del Gobierno del Estado de México y los interesados en ser beneficiados con algún incentivo, mediante la realización de reuniones con los encargados de ejecutar los programas, obras y acciones que se tienen como Incentivos.

2.3 Definición y objetivos del Programa Anual de Incentivos (PAI)

A la fecha, no existe algún documento normativo que fundamente la definición del Programa Anual de Incentivos, sin embargo se ha utilizado de manera consuetudinaria como el conjunto de obras, programas y acciones que en calidad de incentivos ofrece el Gobierno del Estado de México para impulsar el desarrollo económico y la competitividad.

Entendiendo como incentivo, “al estímulo de carácter fiscal, económico, material o de cualquier otra naturaleza, que, de acuerdo con la Ley, otorga el Gobierno a los particulares para promover la inversión y fomentar el desarrollo económico” (LEGISTEL, 2010).

Los incentivos según la Ley de Fomento Económico para el Estado de México, pueden ser fiscales y no fiscales, entendiendo como fiscales aquellos beneficios que concede el Gobierno del Estatal para promover la inversión y fomentar el desarrollo económico, mientras que los no fiscales “que se otorguen, se entienden como complemento de las acciones e inversiones que lo inversionistas y empresarios deben de realizar, y de los recursos o incentivos que, en su caso, apliquen los municipios y/o algún otro organismo público o privado, nacional e internacional con el fin de apoyar las actividades o proyectos productivos correspondientes” (LEGISTEL, 2010).

El Artículo 13 de la Ley en comento, señala que dentro de las Atribuciones del Consejo, está “Elaborar y aprobar el Proyecto del Programa Anual de Incentivos para:

- a) Atraer nuevas inversiones al Estado;
- b) Promover el fortalecimiento de las empresas instaladas en el Estado;
- c) Apoyar la consolidación de las empresas del sector estratégico;

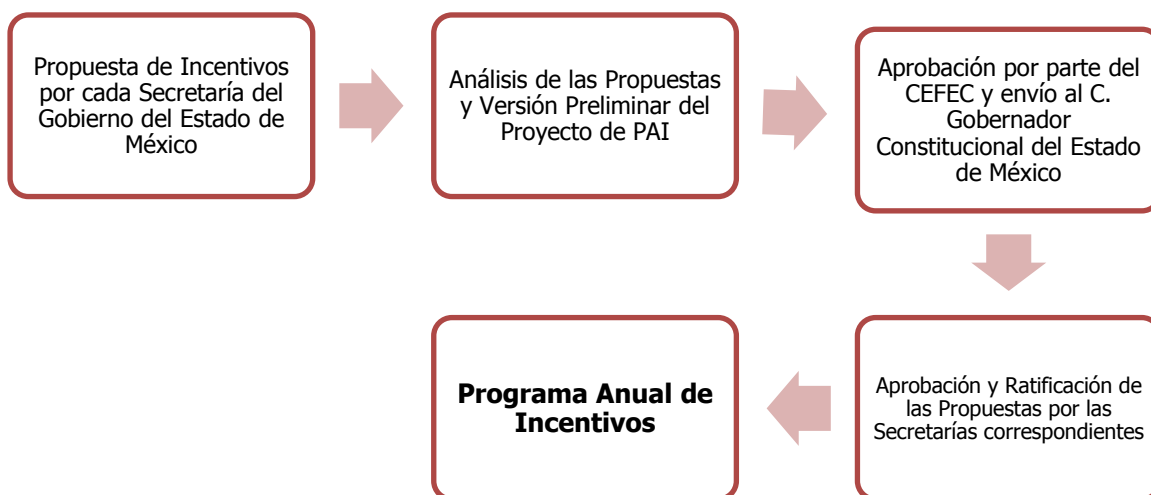
- d) Apoyar la creación de MIPYMES y promover el crecimiento de las que ya están instaladas en el Estado; e
- e) Impulsar proyectos productivos en los municipios o zonas geográficas donde prevalezcan condiciones de marginación y pobreza extrema (LEGISTEL, 2010).

Los incentivos en muchas ocasiones son entendidos como apoyo económico, sin embargo tal como lo señala la Ley de Fomento Económico para el Estado de México, pueden ser materiales o fiscales o de cualquier otra naturaleza, pero si deben ser visualizados para cumplir sus objetivos.

2.4 Procedimiento para la elaboración del Programa Anual de Incentivos

A la fecha no existe un documento normativo que enuncie el procedimiento a seguir para la elaboración del PAI, sin embargo, de manera consuetudinaria, según documentación que se encuentra en la COFEC, para las ediciones 2013 y 2014, se seguía el procedimiento siguiente:

Diagrama 1. Procedimiento de Elaboración del PAI



Fuente: Elaboración propia. Con base en documentos encontrados en los archivos de la Subdirección de Incentivos para la Inversión de la Coordinación de Fomento Económico y Competitividad.

El diagrama anterior, es un ejercicio para explicar en resumen lo que contienen los archivos referentes al PAI, bajo el resguardo de la Subdirección de Incentivos para la Inversión.

Señalando a continuación lo que engloba dicho diagrama:

- a) **Propuesta de incentivos por cada Secretaría del Gobierno del Estado de México:** consistía en solicitar vía oficio, signado por la Coordinadora de Fomento Económico y Competitividad, las propuestas de obras, proyectos o acciones susceptibles de integrar el proyecto del PAI, a cada titular de las Secretarías del Gobierno del Estado. Solicitando la designación de un enlace entre la secretaría correspondiente y la COFEC, con el objetivo de tratar todo lo relacionado a los Incentivos. Una vez que se obtenía dicha información, se programaban reuniones con los enlaces de las secretarías, con la finalidad de tener un acercamiento directo con los mismos y poder afinar la información solicitada.
- b) **Análisis de las propuestas y versión preliminar del proyecto del PAI:** una vez concentradas y analizadas las propuestas de los Incentivos, se realiza la versión preliminar del PAI, ésta se envía para visto bueno del Secretario de Finanzas y el Secretario de Desarrollo Económico.
- c) **Aprobación por parte del CEFEC y envío al C. Gobernador Constitucional del Estado de México:** contando con el visto bueno del Secretario de Finanzas como Presidente de la Comisión de Incentivos y por el Secretario de Desarrollo Económico, como Vicepresidente General del CEFEC, se presenta en la Tercera Sesión Ordinaria del Consejo, a realizarse en la primera semana del mes de octubre a los integrantes del mismo, con la finalidad de contar con su aprobación y éste pueda ser enviado, vía oficio a más tardar la primera semana del mes de noviembre, al C. Gobernador Constitucional del Estado de México, para su eventual incorporación al proyecto de Presupuesto de Egresos del ejercicio respectivo.
- d) **Aprobación y ratificación de los incentivos propuestos para el año correspondiente:** una vez aprobado el Presupuesto de Egresos del ejercicio respectivo por parte de la Legislatura del Estado de México y publicado en la Gaceta del Gobierno del Estado de México, se solicita vía oficio a las secretarías involucradas en el Proyecto de Programa Anual de Incentivos del año correspondiente la ratificación de sus incentivos propuestos, según la asignación presupuestal aprobada.

- e) **Programa Anual de Incentivos:** al recopilar la información de la ratificación de Incentivos de acuerdo a la asignación presupuestal asignada para su ejecución, se procede a su difusión, mediante talleres y foros empresariales regionales.

El procedimiento anterior, no es regla para la elaboración del proyecto del PAI, ya que puede ser modificado según el criterio del Subdirector de Incentivos para la Inversión, así como por el o la Directora de Planeación e Incentivos que se encuentren como titulares, pero cumpliendo siempre con lo estipulado en la Ley.

Existen Secretarías del Gobierno del Estado de México o en específico Direcciones Generales aun siendo de la Secretaría de Desarrollo Económico, que cuando se les envía el oficio de solicitud de propuestas de incentivos, contestas que por la naturaleza de sus funciones no tienen propuestas.

2.5 Versiones del Programa Anual de Incentivos.

El Programa Anual de Incentivos a través de los años, ha sufrido diversas modificaciones, tan es así que para el ejercicio 2012, no se tiene un programa como tal, sin embargo se consideraron los siguientes aspectos:

El objetivo del Programa Anual de Incentivo 2012, según el Acta de la Tercera Sesión Ordinaria 2011 del Consejo Estatal de Fomento Económico y Competitividad (CEFEC), “es identificar los lineamientos, acciones, mecanismo de concertación y metas a cargo del Gobierno estatal que estén orientadas al establecimiento y la promoción de las condiciones que propicien la atracción y la consolidación de las inversiones productivas generadoras de empleo hacia el Estado de México” (CEFEC, 2011).

Considerando tres líneas de acción:

- a) Otorgamiento de Incentivos fiscales.
- b) Acciones a través del gasto corriente gubernamental; y
- c) Apoyo en infraestructura estratégica para detonar o consolidar inversiones productivas en el Estado.

Para el caso de 2012, de acuerdo al objetivo del PAI, sólo se pretendía la identificación de lineamientos, acciones, mecanismos de concertación y metas; siendo para 2013, que ya se señalaba en su definición, como el conjunto de obras, programas y proyectos a favor de la inversión.

En este sentido, la integración del Proyecto Anual de Incentivos, es una de las actividades más importantes de la Coordinación de Fomento Económico y Competitividad (COFEC), como Secretaría Técnica del mismo, ya que realiza las acciones necesarias, para poder concentrar en un documento los programas, obras y/o acciones que desarrolla el Gobierno del Estado de México a favor de la inversión.

Considerando que el Programa Anual de Incentivos pretende favorecer a los pequeños, mediados y grandes empresarios, que desarrollen sus actividades en el Estado de México. Para lo cual la COFEC, diseña estrategias para su difusión, mediante la organización de foros y talleres regionales empresariales, así como su difusión en la página web de la Coordinación de Fomento Económico y Competitividad y recientemente con la publicación del Catálogo Anual de Incentivos.

El primer ejercicio de la COFEC, como Secretaría Técnica del Consejo, en cuanto a la Comisión de Incentivos, fue la aprobación en la Tercera Sesión Ordinaria 2012, del Programa Anual de Incentivos 2013. Según el Acuerdo CEFEC/2012/ORD3/01, que a la letra dice “Se aprueba el Programa Anual de Incentivos 2013 y con fundamento en el artículo 14 de la Ley de Fomento Económico para el Estado de México, se solicita a la Secretaría Técnica preparar la documentación pertinente a fin de que dicho programa sea turnado al Titular del Ejecutivo Estatal para que por su conducto, se considere su incorporación del proyecto de Presupuesto de Egresos del ejercicio fiscal del próximo año, a presentarse ante la Legislatura local” (CEFEC 2012). Siendo integrado por un total de 44 incentivos, siendo 13 Secretarías del Gobierno del Estado de México.

Mientras que para el 2014, el PAI fue aprobado por los miembros del Consejo Estatal de Fomento Económico y Competitividad, en su Tercera Sesión Ordinaria el viernes 4 de octubre de 2013, en la Ciudad de Toluca, según Acuerdo CEFEC/2013/ORD3/01, que a la letra dice “Se aprueba el Programa Anual de Incentivos 2014 y con fundamento en el artículo 14 de la Ley de Fomento Económico para el Estado de México, se instruye a la Comisión de Incentivos enviar dicho Programa al Gobernador del Estado a más tardar en la primera semana de noviembre, para su eventual incorporación al proyecto de Presupuesto de Egresos del ejercicio respectivo” (CEFEC 2013).

El PAI 2014, consta de 30 incentivos, siendo 7 las Secretarías del Gobierno del Estado de México las que con sus obras, acciones y proyectos lo integraron.

El siguiente cuadro, muestra en síntesis, las secretarías integraban el PAI 2013 y 2014, así como la cantidad de incentivos por cada una de ellas:

Cuadro 2. Secretarías e incentivos PAI 2013 y 2014

Secretaría del Gobierno del Estado de México	Programa Anual de Incentivos	
	Ejercicio 2013	Ejercicio 2014
Agua y Obra Pública	6	0
Comunicaciones	4	0
Desarrollo Agropecuario	1	2
Desarrollo Económico	3	7
Desarrollo Social	1	0
Desarrollo Urbano	1	0
Educación	1	1
Finanzas	13	12
Medio Ambiente	1	3
Seguridad Ciudadana	1	0
Trabajo	2	2
Transporte	2	0
Turismo	8	3
Total	44	30

Fuente: Elaboración propia. Con base en documentos encontrados en los archivos de la Subdirección de Incentivos para la Inversión de la Coordinación de Fomento Económico y Competitividad.

Existe una notable reducción tanto de incentivos, como de secretarías que integran el programa del año 2013 con respecto a 2014, esto se debe a varios factores, entre ellos, la falta de interés por parte de los representantes de las Secretarías del Gobierno del Estado de México para proponer incentivos susceptibles de integrar el PAI; otro factor es la falta de asignación presupuestal para desarrollar acciones o programas en favor de la inversión; así como la creencia por parte de los representantes de las secretarías, de que los incentivos, son apoyos económicos que el Gobierno del Estado de México ofrece a favor de la inversión. Y si dentro de sus programas o acciones no se ofrece apoyo económico a los beneficiarios no se puede considerar como incentivo.

2.6 Conclusiones parciales

El Consejo Estatal de Fomento Económico y Competitividad (CEFEC), ha funcionado desde su creación como un órgano de toma de decisiones colegiadas, donde se tocan diversos temas que tienen que ver con el crecimiento económico del Estado de México, es muy plural en su conformación, ya que están inmersos los sectores educativos, empresarial y el gobierno.

Es también un foro de comunicación, donde sus integrantes pueden dar conocer algún tema que se considere de tema común para los asistentes; también funciona como un espacio para la realización de relaciones públicas, debido a que se encuentran presentes en muchas ocasiones los titulares de las Secretarías del Gobierno del Estado de México así como los presidentes municipales.

Un factor que no favorece a que las acciones puedan cumplirse como se plantean desde su inicio o no se ejecuten en su totalidad, es el cambio de titulares, suplentes y de presidentes municipales, siendo muy pocos lo que sí acuden por primera vez, buscan los antecedentes de las sesiones anteriores.

Con la creación de la Coordinación de Fomento Económico y Competitividad (COFEC), el CEFEC, concretiza sus objetivos con acciones, da seguimiento a los Acuerdos establecidos en cada Sesión y en coordinación con los Presidentes de cada Comisión organiza las Sesiones del Consejo, en tiempo y forma.

Existen Dependencias del Gobierno del Estado de México, que no tiene conocimiento de que es el CEFEC y mucho menos que actividades desarrolla la COFEC, restándole en algunas ocasiones el papel que tiene como Dependencia de asesoría y vinculación.

Con la publicación del Manual de Organización de la Secretaría de Desarrollo Económico (SEDECO) en junio de 2014, la COFEC, ya es reconocida en un documento oficial como Desdoblamiento de las Unidades Staff de la SEDECO.

Por otro lado, la integración del Programa Anual de Incentivos (PAI), no es una tarea sencilla, debido a varios factores que consideró desde mi punto de vista y apoyada en la experiencia laboral en la COFEC:

- El primer factor, considero que es, por que las dependencias no conocen que el CEFEC y por ende desconocen las actividades de la COFEC como Secretaría Técnica.
- Otro es factor es que las dependencias desconocen que existe un Programa Anual de Incentivos, que es en favor de la inversión para el Estado de México, que no sólo es una actividad que compete a la SEDECO.
- También el desconocimiento de que hay incentivos que no sólo son fiscales o apoyos económicos, pueden también ser acciones que cada dependencia pueda desarrollar enfocadas a aumentar la inversión en el Estado de México.
- Otro, es que no existe un concepto definido de lo que es el PAI, no existe documento hasta el día de hoy, donde se enuncie como se elabora el PAI.
- El cambio de titulares en las dependencias es otro factor, debido a que se puede mantener una relación directa y estrecha con algún enlace designado para todo lo referente el PAI del año correspondiente, pero si hay una nueva designación de enlace se pierde esa comunicación que se mantenía y se debe comenzar de cero.

Los recursos humanos es uno de los factores que determina la integración e implementación del PAI, ya que dicho programa involucra a más de la mitad de las secretarías del gobierno del Estado de México; retomando las ideas mencionadas en el apartado que corresponde a las conclusiones generales del presente trabajo de investigación.

Capítulo 3. Interpretación de resultados

En el presente capítulo exponemos la información y los datos contruidos que derivaron de los cuestionarios aplicados a 13 servidores públicos de diversos niveles, que participaron directamente en la integración y operación del Programa Anual de Incentivos (PAI), versión 2013 y/o 2014. La encuesta se aplicó entre el mes de septiembre y octubre de 2014, respondiendo el cien por ciento de los funcionarios invitados a compartir la experiencia de su participación forma anónima. La información en este capítulo la agrupamos de la siguiente manera:

- **Resultados obtenidos de la aplicación de los cuestionarios:** Se expondrá la información para realizar la interpretación de las 7 preguntas seleccionadas, de las 14 que incluía el cuestionario. Mostrando los resultados de las mismas.
- **Información General de los Enlaces:** Se pretende vincular cómo la operación de un programa como el PAI está relacionada directamente con el nivel de profesionalización/no profesionalización de los servidores públicos que son responsables en cada Secretaría.
- **Conclusiones Parciales:** Enunciamos un conjunto de reflexiones parciales del presente Capítulo que nos permiten conocer no sólo cómo ocurrió la implementación del programa, sino identificar algunas posibles explicaciones de las condiciones en qué ha operado el mismo. Se trata de identificar algunas razones o causas que dan cuenta de los procesos y resultados del PAI. También, responderemos a la pregunta ¿Por qué algunas Secretarías han sido más exitosas que otras en la operación del PAI? con la ayuda de los resultados que nos arrojaron los cuestionarios aplicados a los servidores públicos inmersos en el PAI.

3.1 Resultados obtenidos de la aplicación de los cuestionarios

A continuación, se describe la primera parte del presente Capítulo, donde se expone la información obtenida y la interpretación de las 7 preguntas que se seleccionaron de los 13 cuestionarios que se aplicaron a funcionarios públicos de las Secretarías que integran el Programa Anual de Incentivos (PAI) en sus versiones 2013 y 2014.

Se consideró para aplicar los cuestionarios a funcionarios públicos que han fungido como enlaces para el ejercicio de integración del PAI 2013 y 2014, entre la Coordinación de Fomento Económico y Competitividad y la Secretaría correspondiente, siendo en su mayoría los Jefes de la Unidad de Información, Planeación, Programación y Evaluación (UIPPE), los Coordinadores de Estudios y Proyectos Especiales; sin embargo con los que se ha mantenido contacto directo, es con Analistas Especializados de las UIPPE's, Asesores de la Secretaría Particular o con Subdirectores, especificándolo en el cuadro siguiente:

Cuadro 3. Concentrado de áreas de adscripción donde se aplicaron los cuestionarios

Secretaría	Área
Agua y Obra Pública	Coordinación de Estudios y Proyectos Especiales
Comunicaciones	Coordinación de Estudios y Proyectos Especiales
Desarrollo Agropecuario	Asesores de la Secretaría Particular
Desarrollo Económico	Coordinación de Estudios y Proyectos Especiales
Desarrollo Social	Unidad de Información, Planeación, Programación y Evaluación
Desarrollo Urbano	Unidad de Información, Planeación, Programación y Evaluación
Educación	Coordinación del Modelo Mexicano de Educación Dual
Finanzas	Unidad de Información, Planeación, Programación y Evaluación
Medio Ambiente	Secretaría Particular
Seguridad Ciudadana	Unidad de Información, Planeación, Programación y Evaluación
Trabajo	Unidad de Información, Planeación, Programación y Evaluación
Transporte	Coordinación de Estudios y Proyectos Especiales
Turismo	Unidad de Información, Planeación, Programación y Evaluación del IIFAEM

Fuente: Elaboración propia.

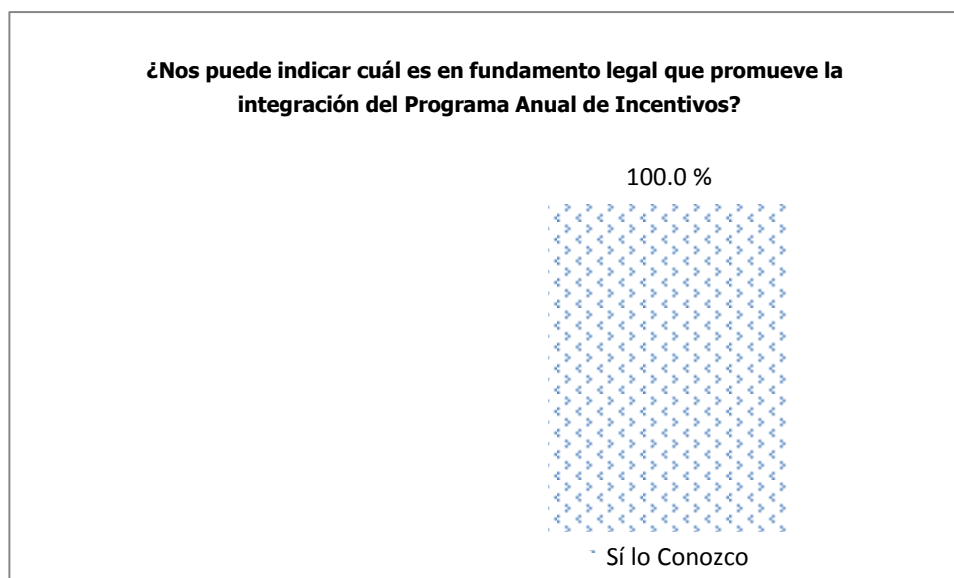
La selección de las preguntas, se realizó en función de la información que se interpretará a continuación, considerando la experiencia de la operación del Programa Anual de Incentivos del año 2013 y 2014.

El cuestionario incluía 14 preguntas, de las cuales se seleccionaron 7, mismas que se enuncian a continuación:

1. *¿Nos puede indicar cuál es el fundamento legal que promueve la integración del Programa Anual de Incentivos?*

La pregunta anterior, se seleccionó derivado a la importancia de conocer el porcentaje de las Secretarías que conocen el fundamento legal que promueve la integración del PAI, ya que si las dependencias conocen la Ley de Fomento Económico para el Estado de México, es probable que entonces conozcan el objetivo que persigue dicho programa, así como quienes intervienen en la integración del mismo.

Gráfica 1. Porcentaje de Secretarías que conocen la Ley de Fomento Económico para el Estado de México



Fuente: Elaboración propia.

Según la gráfica anterior, el total de las secretarías en donde se aplicaron los cuestionarios, conocen el fundamento legal, sin embargo, no todas escribieron el nombre correcto. Lo que puede significar que los enlaces conozcan a fondo lo que en ella se plasma referente a incentivos.

Las áreas no necesariamente deben conocer la Ley de Fomento Económico para el Estado de México al pie de la letra o de memoria, pero si es necesario que al menos tengan una visión general referente a lo que en ella se plasma referente a incentivos y al CEFEC, ya que esto es uno de los factores que determina la partición o no de las mismas en el PAI.

A continuación se enuncia la segunda pregunta seleccionada:

2. En su experiencia ¿nos puede describir las etapas (pasos) del proceso de formación del Programa Anual de Incentivos?

Como se mencionó en el Capítulo anterior, el PAI se ha integrado para las versiones 2013 y 2014, de manera consuetudinaria, debido a la falta de un documento normativo que defina de manera específica como se integra. Por lo anterior, es importante identificar de acuerdo a la experiencia de los enlaces como consideran que es el proceso de formación de dicho programa. Obteniendo los siguientes resultados:

Cuadro 4. Etapas/pasos del proceso de integración del PAI, según la experiencia de cada Secretaría del Gobierno del Estado de México

NP	Secretaría	Etapas / Pasos de Formación del PAI
1	Turismo	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Se exponen. ✓ Se validan. ✓ Se autorizan. ✓ Se alimentan.
2	Desarrollo Social	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Analizar los programas que cada Dependencia ofrece a la ciudadanía. ✓ Seleccionar los programas que benefician al empresario mexiquense. ✓ Proponer el Catálogo de Incentivos Anual a las autoridades de la COFEC, SEDECO y la Secretaría de Finanzas. ✓ Someter el catálogo de referencia a autorización y publicación respectiva. ✓ Promover los contenidos del Catálogo dentro del GEM y con el sector privado.
3	Desarrollo Agropecuario	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Integración del proyecto de Programa Anual de Incentivos. ✓ Aprobación del proyecto. ✓ Envío al C. Gobernador. ✓ Inclusión al Presupuesto de Egresos.
4	Trabajo	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Solicitud a las Dependencias. ✓ Evaluación de la viabilidad de las propuestas. ✓ Aprobación por el Consejo de Fomento Económico.
5	Agua y Obra Pública	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Solicitud de propuestas. ✓ Análisis de propuestas. ✓ Integración del PAI. ✓ Aprobación del PAI.
6	Desarrollo Económico	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Integración del PAI, a través de mesas multidisciplinarias. ✓ Difusión del PAI. ✓ Seguimiento y evaluación de los incentivos.
7	Seguridad Pública	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Solicitar vía oficio si cuenta con alguna propuesta. ✓ Validación por parte de la Secretaría de Finanzas. ✓ Aprobación por el Consejo Estatal de Fomento Económico. ✓ Ratificación y aprobación.
8	Educación	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Describir el proyecto. ✓ Programar metas del proyecto, obra o acción. ✓ Seguimiento de actividades. ✓ Cumplimiento de metas.

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 4. Etapas/pasos del proceso de integración del PAI, según la experiencia de cada Secretaría del Gobierno del Estado de México

NP	Secretaría	Etapas / Pasos de Formación del PAI
9	Desarrollo Urbano	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Se integra la propuesta que autoriza el CEFEC. ✓ Se envía al Gobernador para su inclusión al presupuesto de egresos.
10	Comunicaciones	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Consultar con las Secretarías. ✓ Autorización de la Secretaría de Finanzas. ✓ Inclusión en el Presupuesto de Egresos del Estado. ✓ Aprobación de la Cámara de Diputados.
11	Transporte	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Requerimiento de necesidades. ✓ Estudios de factibilidad. ✓ Implementación del programa.
12	Medio Ambiente	No contestó
13	Finanzas	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Cada Secretaría identifica sus incentivos. ✓ Se presenta ante el CEFEC, el proyecto del PAI para el siguiente año. ✓ Se aprueba y presenta el proyecto definitivo del PAI. ✓ Se envía al C. Gobernador del Estado de México. ✓ Se evalúan avances y cumplimiento de metas e incentivos.

Fuente: Elaboración propia.

En general se puede observar que los encuestados tienen conocimiento de cómo ocurre la integración del PAI, lo que hay que resaltar es son fueron sólo 4 las dependencias que mencionaron que el PAI se envía al Gobernador del Estado de México, para su consideración y eventual incorporación al presupuesto de egresos para el ejercicio del año inmediato anterior, esto es importante debido a que incluye es el fin último que señala la Ley de Fomento Económico para el Estado de México en referencia al PAI.

Lo que implica que las dependencias quizá consideran poco relevante proponer sus obras y acciones como incentivos, ya que si se incluyen a o no el PAI, siguen operando debido a que se incluyen en sus Programas Operativos Anuales.

Otra de las preguntas seleccionadas fue:

3. *¿Indique por lo menos tres instrumentos de difusión en la Secretaría que usted representa del Programa Anual de Incentivos?*

Se consideró relevante para el objeto de estudio de esta investigación, la pregunta anterior, ya que podemos identificar los medios en los cuales las secretarías difunden el PAI, identificando quizá la necesidad de buscar nuevos mecanismo para promocionar el programa mencionado.

Cuadro 5. Medios de difusión del PAI por secretaría

NP	Secretaría	Instrumentos de Difusión
1	Turismo	<ul style="list-style-type: none"> • Calendario de ferias y exposiciones. • Invitaciones de municipios para participar en eventos. • Convocatoria para credencializar artesanos.
2	Desarrollo Social	<ul style="list-style-type: none"> • Boletín de la COFEC. • Foros empresariales. • Prensa.
3	Desarrollo Agropecuario	<ul style="list-style-type: none"> • Página de internet. • Ferias regionales. • Giras de trabajo.
4	Trabajo	<ul style="list-style-type: none"> • Medios electrónicos. • Trípticos.
5	Agua y Obra Pública	<ul style="list-style-type: none"> • Medios electrónicos. • Medios impresos.
6	Desarrollo Económico	<ul style="list-style-type: none"> • Libro de bolsillo. • Carteles.
7	Seguridad Pública	<ul style="list-style-type: none"> • Carteles o flayers. • Medios de comunicación. • Por oficio, dirigido a todas las Dependencias del GEM.
8	Educación	<ul style="list-style-type: none"> • Mediante la realización de comités de vinculación, foros y visitas a empresas. • Capacitación a las instituciones educativas (mesas de trabajo, reuniones, conferencias). • Folletos, presentaciones, trípticos y página web.

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 5. Medios de difusión del PAI por secretaría

NP	Secretaría	Instrumentos de Difusión
9	Desarrollo Urbano	<ul style="list-style-type: none">• Reuniones de trabajo.• Eventos de promoción.• Giras de trabajo.
10	Comunicaciones	<ul style="list-style-type: none">• Respondió los incentivos que maneja su Secretaría.
11	Transporte	<ul style="list-style-type: none">• Página oficial del Secretario.• Trípticos informativos.• Medios de comunicación.
12	Medio Ambiente	<ul style="list-style-type: none">• Internet.• Convocatorias.• Reuniones.
13	Finanzas	<ul style="list-style-type: none">• Conferencias.• Reuniones con empresarios.• Folletos• Vía internet.

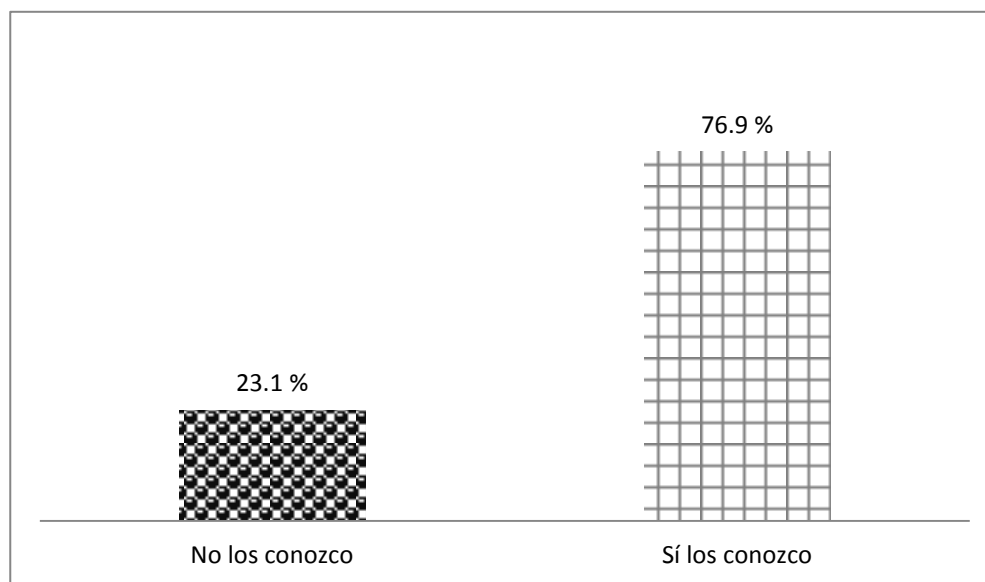
Fuente: Elaboración propia.

Cabe hacer mencionar de que la Coordinación de Fomento Económico y Competitividad como Secretaría Técnica del Consejo Estatal de Fomento Económico y Competitividad, en coordinación con la Comisión de Incentivos, representada por la Secretaría de Finanzas, son los encargados de difundir el PAI en su totalidad, sin embargo como cada secretaría difunde sus programas según sus medios, por lo cual se seleccionó la siguiente pregunta, derivado de la importancia que identificar si los enlaces conocen los incentivos que ofrecen otras secretarías.

Ambas preguntas seleccionadas nos pueden dar un panorama general referente a que en muchas ocasiones las secretarías difunden sus incentivos de manera particular, debido a varios factores entre ellos que desconocen la labor de las demás Secretarías en favor de la inversión o simplemente porque no les interesa difundir en PAI en su conjunto. A continuación se detallan los resultados que se obtuvieron de la siguiente pregunta:

4. *Describa los incentivos que otras Secretarías promueven en favor de la inversión:*

Gráfica 2. Porcentaje de secretarías que conocen los incentivos que ofrecen otras secretarías



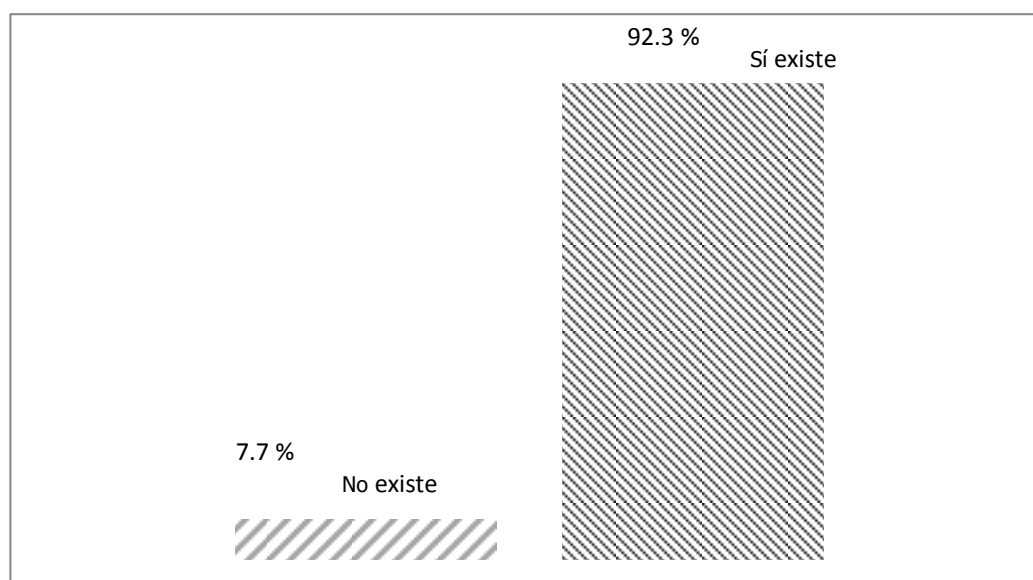
Fuente: Elaboración propia.

Los enlaces de las Secretarías del Agua y Obra Pública, Medio Ambiente y Transporte, señalaron que desconocen los programas y acciones que ofrecen otras dependencias en calidad de incentivos, lo cual puede significar que falta una mayor promoción del PAI entre las mismas secretarías.

En este mismo sentido, se consideró importante para nuestro objeto de estudio, la siguiente pregunta:

5. *Dentro de la Secretaría que Usted representa, ¿Existe un área específica que dé seguimiento a los Incentivos que integran el Programa Anual de Incentivos?*

Gráfica 3. Porcentaje de secretarías que cuentan con un área que da seguimiento a sus incentivos



Fuente: Elaboración propia.

El objetivo de seleccionar la pregunta anterior, es identificar el porcentaje de las secretarías encuestadas, que cuentan con un área específica que da seguimiento a los incentivos que proponen. Lo que puede significar mayor o menor éxito en los programas y acciones que en calidad de incentivos ofrece cada Secretaría del Gobierno del Estado de México. Significando también que puede existir un seguimiento constante, así como en caso de necesitarlo una modificación oportuna de los mismos.

El enlace de la Secretaría de Transporte, fue el único que señaló que dentro de su secretaría no existe un área específica para el seguimiento de los incentivos que propone.

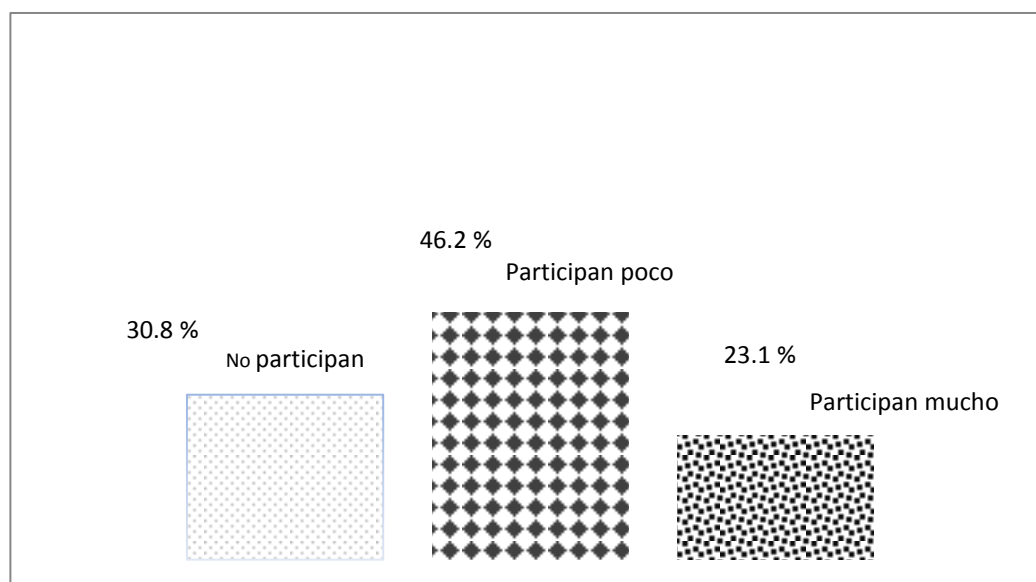
Siendo la Unidad de Información, Planeación, Programación y Evaluación (UIPPE), de cada Secretaría del Gobierno del Estado de México, la más mencionada como el área que da seguimiento a los incentivos contemplados en el PAI 2013 y 2014.

La UIPPE de cada Secretaría del Gobierno del Estado de México, tienen su fundamento normativo en el Manual de Organización de cada Secretaría del Gobierno del Estado de México, siendo básicamente las áreas encargadas de recopilar, integrar y analizar la información que generen las unidades administrativas, así como coordinar la formulación e integración del presupuesto por programas de cada secretaría.

La siguiente pregunta seleccionada fue:

6. *¿Qué tanto participan los beneficiarios en el diseño de los Incentivos propuestos por la Secretaría que representa?*

Gráfica 4. Porcentaje de beneficiados que participan en el diseño de los incentivos.



Fuente: Elaboración propia.

Esta pregunta nos ayudará a identificar, como es que cada dependencia realiza la selección de sus Incentivos, concluyendo si la población beneficiada es incluida o no, en el diseño de los mismos. Con el porcentaje de los resultados, podemos relacionarlo también con la pregunta anterior, del éxito o no de los incentivos propuestos.

En su mayoría las Secretarías del Gobierno del Estado de México, contestaron que los beneficiados participan poco en el diseño de los Incentivos que ofrecen, entre ellas:

- Secretaría de Desarrollo Social;
- Secretaría de Desarrollo Económico;
- Secretaría del Agua y Obra Pública;
- Secretaría de Desarrollo Agropecuario; y
- Secretaría de Transporte.

Mientras que las siguientes secretarías, mencionaron que los beneficiarios no participan en el diseño de los mismos:

- Secretaría de Comunicaciones;
- Secretaría de Desarrollo Urbano;
- Secretaría de Educación; y
- Secretaría de Turismo.

En las siguientes secretarías se mencionan que los beneficiados participan poco en el diseño de los incentivos propuestos:

- Secretaría de Finanzas;
- Secretaría del Medio Ambiente;
- Secretaría de Seguridad Ciudadana; y
- Secretaría del Trabajo.

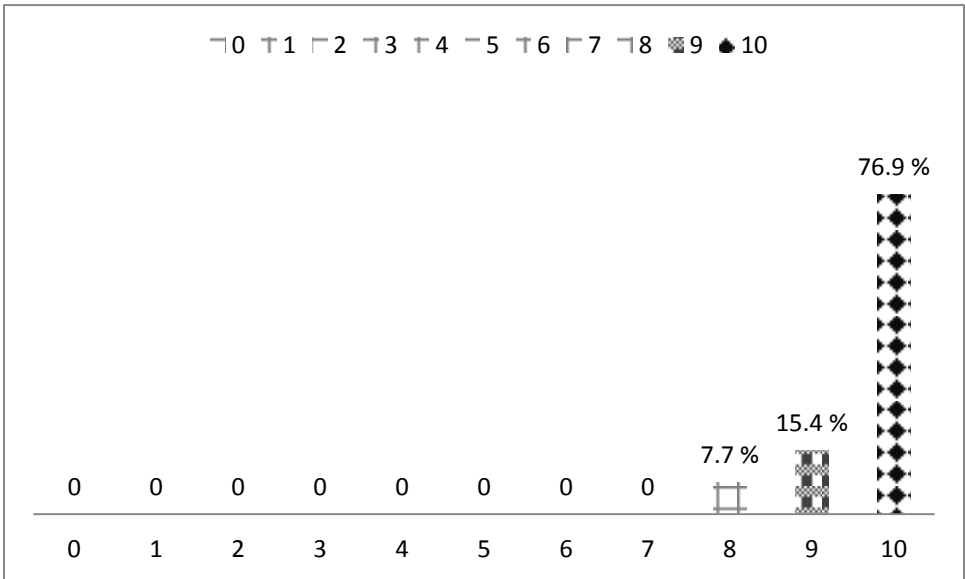
De lo anterior podemos interpretar que, el porcentaje que considera la participación de los beneficiados en los incentivos que propone cada Secretaría del Gobierno del Estado de México, es muy bajo, lo que puede influir en el éxito o no de sus propuestas, cabe mencionar que en aquellas que es poco o no tomados en cuenta, se debe también a que el diseño de los mismos se deriva de una autorización previa y acorde a los objetivos perseguidos por la propia dependencia.

La importancia de considerar la participación de los beneficiados en el diseño de los incentivos, puede hacer la diferencia entre el éxito o no del mismo, ya que en la práctica, los beneficiados podrían identificar las fortalezas y debilidades de cada programa y/o acción.

A continuación mencionaremos otra de las preguntas seleccionadas:

7. *En escala de 0 a 10, ¿Qué tan importante es que cada Secretaría, tenga un reglamento (lineamientos) para la operación del PAI?*

Gráfica 5. Porcentaje que indica la necesidad de un reglamento para la operación del PAI



Fuente: Elaboración propia.

Los resultados nos podrían indicar, la necesidad de unificar los criterios de selección, evaluación e implementación de los Incentivos incluidos en el Programa Anual de Incentivos, del año correspondiente.

3.2 Información general de los enlaces

En este apartado, pretendemos vincular cómo la operación de un programa como el Programa Anual de Incentivos (PAI), está relacionada directamente con el nivel de profesionalización/no profesionalización de los servidores públicos que son responsables en cada secretaría.

Recordemos que los enlaces, son los servidores públicos que fungen como vínculo directo entre las Secretarías del Gobierno del Estado que integran el PAI en su versión 2013 y/o 2014 y la Coordinación de Fomento Económico y Competitividad.

A continuación se mostrará el concentrado de la información que se recopiló:

Cuadro 6. Profesión, puesto funcional por enlace de las secretarías que conforman el PAI 2013 y/o 2014

Secretaría	Puesto Funcional del Enlace	Profesión
Agua y Obra Pública	Coordinador de Estudios y Proyectos Especiales	Ingeniería Civil
Comunicaciones	Coordinador de Estudios y Proyectos Especiales	Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública
Desarrollo Agropecuario	Secretario Particular	Licenciatura en Derecho
Desarrollo Económico	Coordinador de Estudios y Proyectos Especiales	Maestría en Desarrollo Regional
Desarrollo Social	Jefe de la Unidad de Información, Planeación, Programación y Evaluación	Ciudadano
Desarrollo Urbano	Jefe de la Unidad de Información, Planeación, Programación y Evaluación	Licenciatura en Ciencias Políticas
Educación	Coordinador del Modelo Mexicano de Educación Dual	Contaduría Pública
Finanzas	Jefe de la Unidad de Información, Planeación, Programación y Evaluación	Licenciatura en Administración de Empresas
Medio Ambiente	Secretario Particular	Pasante en Ciencias de la Comunicación
Seguridad Ciudadana	Jefe de la Unidad de Información, Planeación, Programación y Evaluación	Maestría en Ciencias Políticas
Trabajo	Jefe de la Unidad de Información, Planeación, Programación y Evaluación	Licenciatura en Administración
Transporte	Coordinador de Estudios y Proyectos Especiales	Ingeniería en Agronomía Fitotécnica
Turismo	Jefe de la Unidad de Información, Planeación, Programación y Evaluación del IIFAEM	Contaduría Pública

Fuente: Elaboración propia.

Para la elaboración del cuadro anterior, se consultó la información en el portal digital Información Pública de Oficio Mexiquense (Ipomex) de cada una de las Secretarías involucradas, siendo su consulta en los meses de octubre y diciembre de 2014.

Se consideró buscar la profesión de los enlaces, debido a que son ellos el vínculo directo entre la COFEC y la Secretaría que representan en todo el proceso de integración e implementación del PAI en su conjunto. Aunque es de resaltar que, debido a sus funciones, en muchas ocasiones también se tiene contacto con personal adscrito a sus áreas.

Para el diseño, implementación y evaluación de los programas y acciones es necesario contar con personal que tenga estudios profesionales y sensibilidad para entender las necesidades de la población, encontrando soluciones viables a sus inquietudes, maximizando los recursos públicos que les sean proporcionados a sus dependencias.

Para el caso específico de la COFEC, siendo la directamente responsable de integrar el PAI, en coordinación con la Secretaría de Finanzas, también es necesario contar con personal que tenga una visión en la administración pública, que tenga sensibilidad para tratar con servidores públicos de diversos niveles, mostrando su dedicación y empeño en la integración del PAI. Sensibilizando a los enlaces sobre su participación en la integración de dicho programa. Que busque nuevos mecanismos para su difusión en la población, siendo proactivo en cada una de sus acciones.

De acuerdo al concentrado anterior, es importante destacar que sólo dos de los enlaces cuentan con grado de maestría, mientras que uno de ellos es ciudadano, es cierto que algunas ocasiones no sólo el buen funcionamiento de un programa o acción, depende de una persona con estudios profesionales, depende también del grado de compromiso que tiene con su secretaría.

Derivado de la experiencia que ha encontrado que los enlaces con Ingeniería, muestran un nivel de sensibilización, cumplimiento y seguimiento de sus Incentivos bajo, siendo el caso en específico de la Secretaría del Agua y Obra Pública y Transporte. Siendo esto demostrado en el PAI 2014, ya que para ese año, ambas secretarías, no participaron con incentivos.

Es importante reiterar que debería ser un requisito para ocupar puestos superiores en el Gobierno del Estado de México, contar al menos con una licenciatura, lo que permita que el funcionario público tenga mayor conocimiento sobre diversos temas.

3.3 Conclusiones parciales

En lo referente a la tercera sección del presente Capítulo, desarrollamos algunas conclusiones parciales y reflexiones personales de la información expuesta con anterioridad.

La elección de los funcionarios a los que se les aplicó el cuestionario, fue de acuerdo a su participación en la integración del Programa Anual de Incentivos (PAI) en versiones 2013 y 2014; el cuestionario constó de 14 preguntas, las 7 seleccionadas, tienen relación entre sí, derivado del objeto de estudio de la presente investigación.

Derivado de la experiencia que se ha obtenido en la integración del PAI, podemos mencionar que aún existen funcionarios que no tienen claro lo que es un Incentivos, los objetivos del PAI, el proceso selección para los mismos, los tipos de incentivos, desconocen también las acciones y programas que otras Secretarías ofrecen; quizá es poco el interés de los funcionarios públicos, referente al tema, así como por la falta de un documento normativo que señale con claridad todo lo anterior.

La falta de difusión masiva es un factor que también incide en que el PAI sea éxito, ya que la población que pudiera ser beneficiada del mismo, desconoce los incentivos que ofrece el Gobierno del Estado de México.

Así como la falta de interés por parte de algunos funcionarios públicos del Gobierno del Estado de México, como los incentivos son programas y acciones, que ya son operadas por cada Secretaría con recursos ya designados, si integran o no el PAI, no les afecta en el buen desempeño de las funciones que por su naturaleza tienen como secretaría.

Otra de las debilidades que desde mi punto de vista tiene el PAI de la versión 2013 o 2014, es que sólo el personal de la Coordinación de Fomento Económico y Competitividad (COFEC), son quienes promueven el PAI, las demás Secretarías sólo promueven sus programas y acciones en favor de sus dependencias, para cumplir con lo estipulado en su plan de trabajo anual.

Por otro lado desde 2012, la Coordinación de Fomento Económico y Competitividad, como Secretaría Técnica del Consejo Estatal de Fomento Económico y Competitividad (CEFEC) y la Universidad Autónoma del Estado de México, como miembro del Consejo en mención y en su carácter de Presidencia de la Comisión de Seguimiento y Evaluación, diseñaron un sistema web, donde cada secretaría programa sus metas incluidas en el Portafolio de Metas e Indicadores Estratégicos y/o sus Incentivos incluidos en el PAI del año correspondiente, la información que se contempla es, meta anual, avance trimestral, unidad de medida y documentos probatorios de sus avances. Sin embargo este sistema, sólo arroja número estadísticos que las secretarías programan, cabe mencionar que con el Sistema en mención no se puede medir o verificar para este caso, si los incentivos contemplados cumplen con los objetivos que señala la Ley de Fomento Económico para el Estado de México.

Derivado de lo anterior, muchas Secretarías del Gobierno del Estado del México, no proponen incentivos o sus propuestas no son incluidas en el Programa Anual de Incentivos, debido a que no son medibles dentro del sistema, siendo ese uno de los criterios de selección que se considera en el momento de integrar el PAI.

Cabe señalar que las acciones de los miembros del CEFEC, también han determinado los resultados del PAI, ya que muestran poco interés en lo referente al programa mencionado, sólo votan por su aprobación sin antes retroalimentarlo o sugerir acciones para mejorarlo.

Las ideas anteriores, han sido conclusiones de la interpretación de los resultados obtenidos de la aplicación de los cuestionarios, lo que nos ha permitido emitir opiniones de manera subjetiva, mismas que retomaremos en el apartado de conclusiones generales.

Conclusiones

En el siguiente apartado, está dividido en tres vertientes, las cuales resaltan las conclusiones generales que derivaron de la presente investigación:

En **la primera vertiente**, mencionaremos si la hipótesis que nos planteamos al inicio de la investigación, la afirmamos o en su caso, rectificamos la idea central de la misma, derivado del propio desarrollo del presente trabajo de investigación; asimismo señalaremos si fueron respondidas nuestras preguntas planteadas al inicio de la presente investigación.

Considerando como hipótesis, en general, la integración e implementación de un programa gubernamental nuevo como el Programa Anual de Incentivos (PAI), tiene sus principales problemas en la debilidad de sus recursos humanos no profesionalizados; la idea anterior, la pudimos afirmar con todo el trabajo de investigación que se realizó, tanto con la aplicación de los cuestionarios, como la recolección de información y con la exploración de la literatura especializada utilizada en la propia investigación.

En este mismo sentido, recordaremos las preguntas planteadas al inicio, las cuales fueron:

¿Qué factores determinan la integración e implementación del Programa Anual de Incentivos del Gobierno del Estado de México, de los años 2013 y 2014?

Antes de iniciar con el desarrollo de la presente investigación, se tenía como idea principal, que la falta de un documento normativo, donde se describieran los objetivos y proceso de integración del Programa Anual de Incentivos (PAI), era uno de los factores principales que determinaban la integración e implementación del mencionado programa, al concluir la presente investigación y derivado de la aplicación de los cuestionarios, así como de la revisión de la literatura especializada, identificamos que los siguientes factores se entrelazan para integrar e implementar el PAI de cada año:

- La falta de conocimiento en referencia a la Ley de Fomento Económico para el Estado de México;
- El nivel de profesionalización de los servidores públicos que fungen como enlace;
- La falta de difusión masiva sobre las actividades que derivan de la integración e implementación del PAI;

- La forma de evaluación que se ha implementado para determinar el grado de cumplimiento de las metas alcanzadas por cada Secretaría;
- La mala comunicación que existe entre los funcionarios públicos de mandos superiores con sus subordinados;
- El cambio de los titulares o enlaces en las Secretarías del Gobierno del Estado de México;
- El perfil académico del Subdirector de Incentivos para la Inversión, así como del Director de Planeación e Incentivos, adscritos a la Coordinación de Fomento Económico y Competitividad (COFEC);
- El desinterés de los integrantes del Consejo Estatal de Fomento Económico y Competitividad (CEFEC) por el tema de incentivos;
- La apatía de los servidores públicos que fungen como enlace entre las Secretarías del Gobierno del Estado de México y la COFEC; y por último
- El presupuesto asignado para cada obra y/o programa propuesto como incentivo.

La segunda pregunta que nos planteamos al inicio de la presente investigación, fue: ¿Cómo participan y como se vinculan los servidores públicos en la toma de decisiones?, la cual respondimos con base en lo siguiente:

En el proceso de integración e implementación del PAI, los servidores públicos que fungen como enlaces entre la Secretaria que representan y la COFEC, juegan un papel determinante en la integración e implementación del PAI, ya que son ellos los que toman la decisión y bajan la instrucción a sus subordinados, en referencia las propuestas que pueden emitir de programas y acciones en calidad de incentivos.

Por otro lado, como se mencionó anteriormente, los integrantes del CEFEC, son quien en sesión de consejo, aprueban el PAI de cada año, siendo ellos, lo que en determinado caso, pueden cuestionar antes de ser aprobados los incentivos de cada año, sin embargo, como también ya me mencionó en capítulos anteriores, el desinterés que se muestra por sus integrantes en referente al PAI, trae como consecuencia, que dicho programa sea aprobado sin cuestionamientos y sin un análisis previo, salvo por los Secretarios de Desarrollo Económico y Finanzas, quien son el primer filtro del PAI.

La tercera pregunta que nos planteamos al inicio de la presente investigación fue: ¿De qué recursos disponen para lograr sus objetivos?, al respecto podemos señalar que, se dispone en su mayoría de recursos humanos, que al final pueden ser controlados y manipulados, debido a que son los enlaces quienes son los que determinan el personal con el que dispone cada Secretaría para participar en la implementación e integración del PAI.

Asimismo se dispone de recursos económicos, que muchas ocasiones no son controlados ni determinados por los titulares de las Secretarías del Gobierno del Estado de México, lo que determina que las Dependencias cumplan con las metas que se fijan anualmente, ya que estos recursos pueden ser reducidos de un año con respecto al otro.

La aplicación de los cuestionarios, nos brindó un panorama real de como los servidores públicos de las diferentes Dependencias, perciben el PAI y el grado de conocimiento respecto al tema. Lo que evito que pudiéramos caer en suposiciones y falsas afirmaciones.

En la **segunda vertiente** del presente apartado, mencionaremos las principales características del PAI:

- Es un programa donde participan más de la mitad de las Secretarías del Gobierno del Estado de México;
- Donde la suma de voluntades es determinante para la su integración e implementación;
- La falta de un sistema de evaluación de efectividad de los incentivos, dificulta determinar si se implementación ha sido exitosa;
- Es un programa que necesita mayor difusión dentro de las mismas dependencias, ya que existen incentivos que se entrelazan entre sí, sin embargo el desconocimiento de los servidores públicos en referencia a los incentivos que ofrecen otras secretarías no permite que los beneficiarios los conozcan;
- Es integrado e implementado, desde el punto de vista de los responsables de elaborarlo; y
- Es un programa que puede desaparecer, sin que las dependencia se vean directamente afectadas, ya que sus programas aunque no formen parte del PAI, pueden seguir operando.

Por otro lado, lo que se ha buscado año con año, es que aumenten los incentivos que forman parte del PAI, lo que no necesariamente significa si el PAI en su conjunto es un programa exitoso del Gobierno del Estado de México, ya que no se verifica si se cumple con los objetivos que señala la Ley de Fomento Económico para el Estado de México. Ya que el Sistema de Seguimiento y Evaluación, que se usa actualmente, sólo determina el cumplimiento de las metas cuantitativas programadas por cada Dependencia en referencia a incentivos.

Asimismo, la COFEC busca mejorar los procesos de integración del PAI, con el diseño de nuevos mecanismos para solicitar a las Dependencias sus propuestas de incentivos, que van desde eliminar los oficios, realizando eventos donde estén presentes todas las Secretarías del Gobierno del Estado de México, coadyuvando con esto a sensibilizarlos en referencia a la importancia de su participación en la integración del PAI de cada año.

También ha diseñado y publicado para el 2014, el Catálogo Anual de Incentivos, medio de difusión impreso que contiene todos los incentivos aprobados, así como la descripción de los mismos y un directorio que contiene los contactos de las Dependencias que ofrecen los incentivos.

El PAI, es un programa que ha sido institucionalizado, sin embargo, es flexible, lo que permite combinar la teoría y la práctica en su procedimiento de integración e implementación.

En la **última vertiente** del presente apartado, nos enfocaremos en dos propuestas de mejora del PAI:

- a) **Corrección al Manual de Procedimientos vigente;** el presente trabajo de investigación se empezó a desarrollar desde el año 2014, a la fecha se han establecido modificaciones en su procesos de integración e implementación, tal es el caso de la elaboración y autorización por parte de la Dirección General de Innovación del Manual de Procedimientos de la COFEC, en junio de 2015. La propuesta de mejora es, corregir dicho manual en referencia al procedimiento de Integración del Proyecto del Programa Anual de Incentivos, ya que se considera tedioso en su lectura y confuso en su redacción. Por lo cual proponemos, sea más

sencillo para su comprensión, tanto en su lectura como en el desarrollo del proceso, contemplando que cualquier lector que desee consultarlo, comprenda como es se integra e implementa el PAI de cada año.

- b) **Implementación de un nuevo Sistema de Evaluación;** actualmente se utiliza el Sistema de Seguimiento y Evaluación que administra la Universidad Autónoma del Estado de México, dicho sistema, sólo refleja si las metas programadas cuantitativamente por las Dependencias, cumplen con lo programado anualmente. Sin embargo es importante diseñar un nuevo sistema de evaluación, que contenga variables tanto cuantitativas como cualitativas, lo que permitiría observar si el PAI cumple con los objetivos que señala la Ley de Fomento Económico para el Estado de México, por ejemplo, verificar si los incentivos que contiene el PAI de cada año, sirven para que atraer nuevas inversiones o si es que se han impulsado mayor número de proyectos productivos en los municipios o zonas geográficas donde prevalecen condiciones de marginación o pobreza. Verificando de manera sustancial el grado de participación de cada una de las Secretarías inmersas en el desarrollo económico.

Con la finalidad de ser objetivos y prácticos, sólo se consideraron como propuesta de mejora, las anteriores ideas, sin embargo, derivado a que el PAI es considerado un programa de reciente creación, surgen cada año nuevos retos que enfrentar, asimismo nuevas ideas de innovación para la integración e implementación de dicho programa. Por lo que consideramos es un tema amplio para quien desee retomarlo en trabajos subsecuentes de investigación.

ANEXOS

Cuestionario académico sobre la operación del Programa Anual de Incentivos (PAI)

Que tal. Buen día. El siguiente cuestionario tiene fines estrictamente académicos sobre las fortalezas y debilidades del PAI. Mucho le agradeceremos que nos apoye respondiendo de manera honesta cada una de las preguntas que se enuncian. No es necesario que escriba su nombre, pues es totalmente anónimo..... Muchas gracias

1. ¿Nos puede indicar cuál es el fundamento legal que promueve la integración del Programa Anual de Incentivos del Gobierno del Estado de México?

() No lo conozco

() Sí lo conozco. ¿Cuál es?_____.

2. En su experiencia ¿nos puede describir las etapas (pasos) del proceso de formación del Programa Anual de Incentivos?

a. _____

b. _____

c. _____

d. _____

Otras. _____

3. En escala de 0 a 10, donde 0 es totalmente en desacuerdo y 10 totalmente de acuerdo. ¿Qué tan de acuerdo está con el hecho de que el Programa Anual de Incentivos está aumentando la inversión en el Estado de México?

0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

4. ¿Indique por lo menos tres instrumentos de difusión en la Secretaría que usted representa del Programa Anual de Incentivos?

1) _____

2) _____

3) _____

5. ¿Describa los incentivos que otras Secretarías promueven a favor de la inversión?

() No los conozco

() Sí los conozco. _____

6. Dentro de la Secretaría que Usted representa, ¿Existe un área específica que dé seguimiento a los incentivos que integran el Programa Anual de Incentivos?

() No Existe

() Sí Existe.

¿Cuál es?

7. Desde su punto de vista, ¿Cuál es el incentivo que considera más exitoso operado por su dependencia?

Nombre: _____

¿Por qué? _____

8. ¿Y cuál es el menos exitoso?

Nombre: _____

¿Por qué? _____

9. ¿Nos podría indicar cuáles son las áreas administrativas que participan en la selección de incentivos de la Secretaría que representa?

Área A: _____

Área B: _____

Área C: _____

Área D: _____

10. ¿Qué tanto participan los beneficiarios en el diseño de los incentivos propuestos por la Secretaría que representa?

() No participan

() Participan poco

() Participan mucho

11. En su experiencia, ¿Qué tanto participa la población beneficiada en la implementación del PAI?

() No participan.

() Participan poco.

() Participan mucho.

12. En su opinión, ¿Cómo cree que la población beneficiada evalúa el PAI?

0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

13. ¿Cuántos funcionarios participan directamente en la Implementación del PAI?

_____.

14. En escala de 0 a 10, ¿Qué tan importante es que cada Secretaría, tenga un reglamento (lineamientos) para la operación del PAI?

0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

Muchas gracias por su participación

BIBLIOGRAFÍA

- Flores Vega, Misael y Jaime Espejel Mena (2009), “La administración pública en México desde el enfoque del nuevo institucionalismo” en Espacios públicos, vol 12, núm. 24, Universidad Autónoma del Estado de México. Toluca, Estado de México.
- Ibarra Colado, Eduardo y Luis Montaña Hirose (1992), “Teoría de la organización y administración pública insuficiencias, simplezas y desafíos de una maltrecha relación”, en Gestión y Política Pública, vol 1, núm 1, pp 49-75.
- Martínez Fajardo, Carlos Eduardo (2002), “Neoinstitucionalismo y teoría de gestión”, en Innovar. Revista de Ciencias Administrativas y Sociales, núm 19, Universidad Nacional de Colombia, Colombia, pp. 9-16.
- Moreno Ortiz, Roberto (2010), “Neoinstitucionalismo: aproximaciones teóricas para comprender la eficiencia pública”, Universidad Autónoma de Baja California, Mexicali, Baja California.

DICCIONARIOS

- Ayala Espino, José (2000), *Diccionario Moderno de la Economía del Sector Público*, México, D.F. Ed. Diana.
- Bobbio, Norberto et al. (2002), *Diccionario de Política, Madrid España*, Ed. Siglo Veintiuno editores, S.A. de C.V.
- Fernández Ríos, Manuel (1999), *Diccionario de recursos humanos. Organización y dirección*, Madrid España.
- Lara, José Manuel et al. (1980), *Diccionario Enciclopédico Planeta*. Ed. Planeta, Barcelona.
- Martínez Silva, Mario et al, (1992), *Diccionario de Política y Administración Pública*, México D.F. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública A.C. 1992. México D.F.

ENCICLOPEDIAS

- Gran Enciclopedia Time Life (2006), t.2, México.

COMPILACIONES Y GLOSARIOS

- *Compilación de Términos Políticos y Administrativos (1999)*. Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública del Estado de México A.C. Toluca, Estado de México.
- *Glosario de Términos de la Administración Pública del Estado de México (1992)*. Gobierno del Estado de México. Secretaria de Administración. Dirección de Organización y Documentos, Toluca, Estado de México.

DOCUMENTOS GUBERNAMENTALES

- Consejo Estatal de Fomento Económico y Competitividad (2011), *Acta de la Tercera Sesión Ordinaria 2011*. Mimeo.
- Consejo Estatal de Fomento Económico y Competitividad (2012), *Acta de la Tercera Sesión Ordinaria 2013*. Mimeo.
- Consejo Estatal de Fomento Económico y Competitividad (2014), *Acta de la Tercera Sesión Ordinaria 2014*. Mimeo.
- Gobierno del Estado de México (2014), Desdoblamiento de las Unidades Staff. Manual General de Organización de la Secretaría de Desarrollo Económico, Toluca de Lerdo, Méx.

INTERNET

- (LEGISTEL 2010). Ley de Fomento Económico para el Estado de México. recuperado en diciembre de 2013 de <http://legislacion.edomex.gob.mx/leyes>.
- Ultranoticias, recuperado en consultado octubre de 2014 de <http://www.ultra.com.mx/noticias/estado-de-mexico/Local/16854-crecimiento-economico--genera-mayor-riqueza--epn.html>,